

ECUADOR

# Debate

Quito-Ecuador, agosto de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Coyuntura económica en el primer semestre de 1994**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Corrupción pública e indicadores de pobreza**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

**Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992**

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

**La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994**

JOSE SANCHEZ PARGA

**El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio**

JORGE LEON

**Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo 1994**

HERNAN IBARRA

**Desregulación de la política y elecciones**

FRANCISCO BEDOYA

**Cuando las mujeres son concejales**

PATRICIA PALACIOS

### PUBLICACIONES RECIBIDAS

### DEBATE AGRARIO

**La ley de desarrollo agrario y la modernización**

ERNESTO LOPEZ

**Neoliberalismo y economía campesina**

ENRIQUE MAYER

**La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"**

JORGE VERDAGUER

### ANALISIS

**"Tigres" neoliberales ... ¿La receta única?**

JEANNETTE SANCHEZ

**Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador**

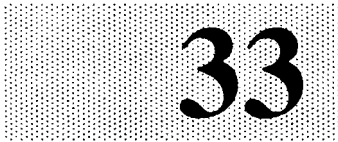
BERTHA GARCIA GALLEGOS

### CRITICA BIBLIOGRAFICA

**Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994**

JÜRGEN SCHULDT

# ECUADOR DEBATE



Quito-Ecuador, diciembre de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Coyuntura Internacional: Desequilibrios internacionales profundizados a cincuenta años del FMI. / 6-19

Coyuntura Nacional: Para un balance del ajuste. / 20-33

Reforma constitucional y consolidación política del ajuste. / 34-43

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

Crítica de la razón corrupta. / 46-63

JOSE SANCHEZ PARGA

Adiós Señor Presidente: Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Mello. / 64-85

ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO

La corrupción, parte vital de la economía. / 86-99

MILTON MAYA

Corrupción: Una agenda necesaria impuesta a los medios por la teología neoliberal. / 100-107

SIMON ESPINOSA

La macondiana legalidad del control. / 108-124

VICENTE SALAZAR PINO

## PUBLICACIONES RECIBIDAS

## **DEBATE AGRARIO**

Políticas agrarias en los países ricos: sus efectos en el mercado internacional y en las economías pobres. / 130-142

LUIS J. PAZ SILVA

Políticas frente a la mujer como productora de alimentos en el Ecuador. / 143-151

ROSA JORDAN

## **ANALISIS**

Por qué todas las cuentas son falsas. / 154-158

MICHEL VAN AERDE

La vida escandalosa de Daniel Santos. / 159-166

HERNAN IBARRA

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

De campesinos a ciudadanos diferentes. / 167-184

LEON ZAMOSC

**BIBLIOTECA**



EL ALCANTARA

# Editorial

La corrupción, fenómeno cuya extensión no parece dejar país, gobierno, o relación social al amparo de sus hechizos, parece ser tan antigua como el propio ejercicio del poder. Saldando cuentas con un problema ya abordado por nuestra revista, Ecuador Debate dedica en este número la totalidad de su Tema Central a tratar desde varias perspectivas, esa perversa sintonía entre corrupción, poder y sociedad.

José Sánchez Parga, abriendo la sección, hace un recorrido por los distintos enfoques que pretenden explicar funciones, ámbitos de relación y estructuras de la corrupción, para luego trabajar lo que es esa “ética práctica” de las élites políticas y administrativas, atravesada por una contradicción entre dos estructuras normativas, una orientada hacia el orden de los valores y símbolos, de tipo ideal, y otra más práctica y utilitaria orientada hacia el beneficio y la eficiencia. Concluye al autor con un detenido análisis de la corrupción, no como mero fenómeno antisocial y antipolítico, sino como práctica socio-cultural que surge en un mundo que ha separado lo político y lo público de lo “estrictamente económico”.

Elimar Pinheiro do Nascimento, nos introduce en un amplio análisis político del proceso de renuncia-impeachment, de quien fuera ejemplo y envidia de los **outsider** políticos del continente, el inefable Collor de Mello. El autor nos insiste que, lo más importante es no olvidar que el derrumbe de Collor fue el fin de un Gobierno, pero no de la crisis que le permitió surgir. Al final, tal vez el mayor problema haya quedado de lado porque, antes de preguntarse por qué la sociedad Brasileira destituyó a Collor, debería interrogar, por qué lo eligió.

Milton Maya, quien viene trabajando con amplitud las relaciones entre corrupción y paradigma neoliberal, nos entrega ahora un bien documentado análisis de la **corrupción económica**. Un factor importante que la alimenta, tiene que ver con la globalización de la economía. La tan venerada **apertura**, concentra su atención en generar recursos para el pago de la deuda externa, apuntalando la fuga de capitales



hacia los paraísos tributarios, sin buscar un crecimiento sostenido para el propio país. En este entorno de suyo corrupto, la búsqueda de la ganancia fácil y el éxito individual, corroen en su base a las necesidades sociales y los afanes colectivos.

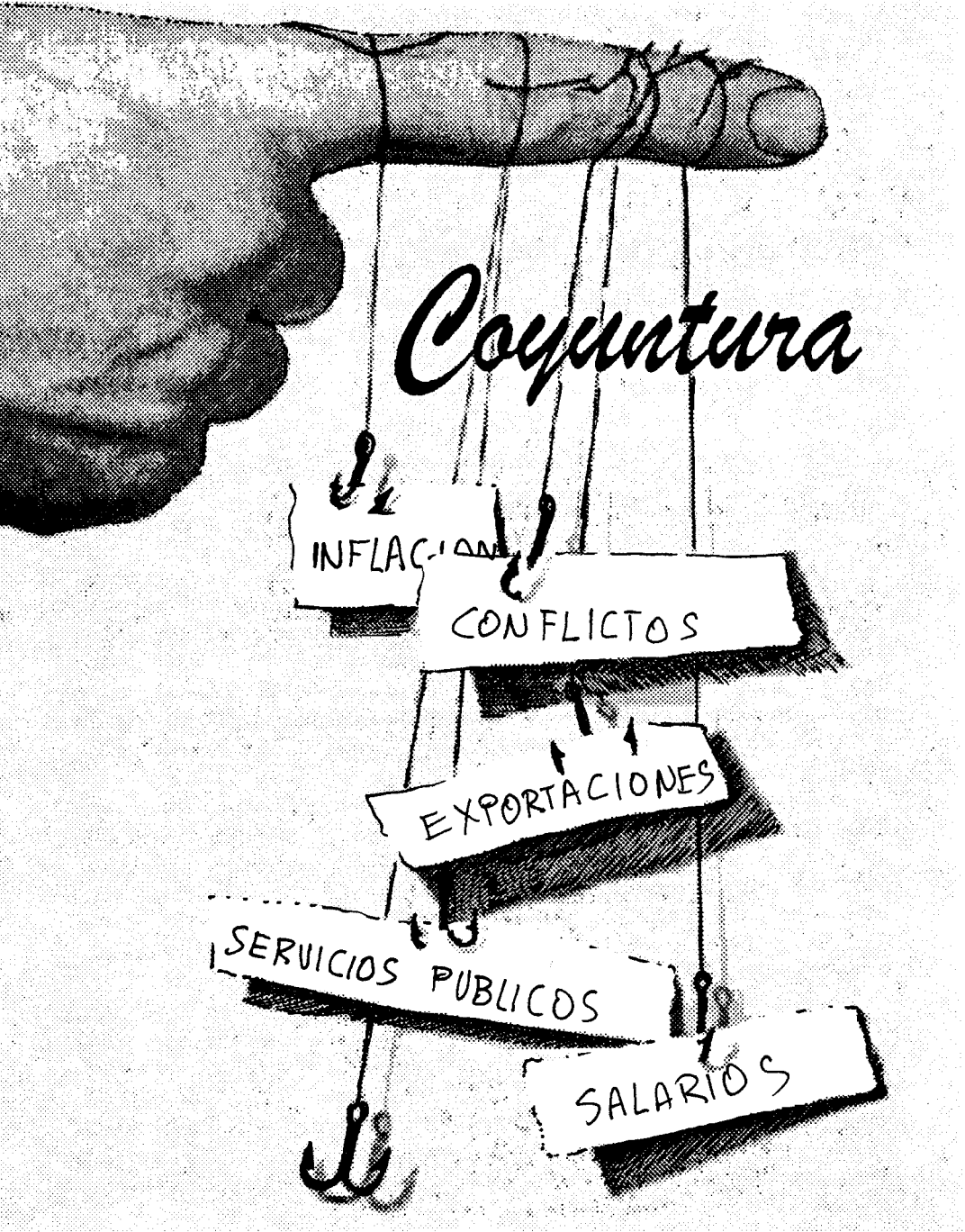
Simón Espinoza, con su artículo sobre el tratamiento que la corrupción recibe en los medios de comunicación, nos alerta sobre los peligros de reducir la lucha contra la corrupción al solo tema de la **transparencia de procedimientos**; este puede ser un membrete muy bien usado por los procesos de modernización y privatización, que centra la atención social en los aspectos tan solo formales de la avalancha liberalizadora, guardándose bien el oscuro fondo de sus negociaciones e intereses.

Cerramos nuestro Tema Central con un sorprendente artículo de Vicente Salazar Pino quien, con artesanal paciencia, nos muestra lo increíbles que pueden ser las leyes y controles que se suscitan y se viven al interior del sector público; de su lectura deducimos que los problemas de la corrupción no son solo de **ética en los procedimientos**; en el fondo, lo engorroso del sistema legal, el patrimonialismo con que se manejan los recursos de los organismos públicos, los furores arrivistas del anónimo burócrata, las pasiones mínimas, crean oportunidades mil para delinquir de todas las formas. La simple emisión de una ley contra los corruptos, solo agregará nuevas y mal delirantes maneras de burlar los controles y de traicionar el sentido de servicio que deberían tener las instituciones públicas.

Como siempre recogemos en nuestras otras secciones de Análisis y Debate Agrario, colaboraciones importantes que complementan lo tratado en nuestro Tema Central.

Proseguimos con nuestra sección de Coyuntura en la que se suceden tres distintos niveles de análisis para enfocar la Coyuntura Internacional, la Nacional y las consecuencias de las mismas en nuestra agitada escena política.

**JUAN CARLOS RIBADENEIRA**  
**EDITOR**



Sección a cargo del Equipo de Coyuntura del CAAP:

Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Wilma Salgado,  
Hernán Ibarra y Milton Maya

## COYUNTURA INTERNACIONAL

### DESEQUILIBRIOS INTERNACIONALES PROFUNDIZADOS A CINCUENTA AÑOS DEL FMI

#### PREVISIONES SE REVISAN A LA BAJA

**A**l igual que lo sucedido en los últimos años, las previsiones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fines del año anterior - en este caso, en octubre de 1993-, sobre el ritmo de crecimiento de la economía mundial en el año siguiente -1994-, iniciaron su descenso, aún cuando a un menor ritmo que en años anteriores. La última previsión del FMI, realizada en mayo del año en curso, estima un crecimiento de la economía mundial en 1994, del 3%, tasa inferior en 0.2% a la prevista en octubre de 1993 (3.2%). Ver cuadro N-1 anexo.

La mencionada revisión es el resultado de una combinación de mejores perspectivas para las economías de Estados Unidos, de Francia y los países en desarrollo de Africa y de un menor ritmo de crecimiento, respecto al originalmente previsto, para los demás países industrializados, en particular Japón (en lugar de un crecimiento del 2% originalmente previsto, se estima que crecerá al 0.7%); de los denominados países en transición (ex- países del Este); y, de los países en desarrollo en general.

El menor ritmo de crecimiento del conjunto de países en desarrollo en 1994, frente al registrado en 1993, (5.5% frente a 6.1%), refleja la tendencia de los países de las distintas regiones (Asia, Medio Este, Europa y América Latina), con excepción de Africa, que espera un crecimiento del 3.4%, frente al 1.1% de 1993. De cumplirse esta previsión, Africa superaría en ritmo de crecimiento a América Latina y a los países del Medio Este y Europa, por primera vez en los últimos veinte años. El crecimiento africano estaría determinado por las excelentes perspectivas de Marruecos (7.1%) y Túnez (6.4%).

La disminución del ritmo de crecimiento previsto en los países en desarrollo de América Latina (2.8% en lugar del 3.5%), refleja la tendencia de todos los países

considerados en la previsión, con excepción de México, cuya economía se recuperaría (crecimiento previsto del 4%, frente al 0.4% registrado en 1993), mientras que en Venezuela la recesión se agudizaría (caída del PIB en 2.5%, frente a la disminución de 1% en 1993). La región registraría, en consecuencia, en 1994, un crecimiento inferior al correspondiente a 1993, que fue del 3.4%.

Los países en desarrollo de Asia, continuarían presentando los mayores ritmos de crecimiento económico en el mundo (7.5% previsto en 1994), tendencia que se viene registrando desde los años setenta y que constituye uno de los principales elementos de la profunda reestructuración, en curso, de la economía mundial. En 1993, estos países crecieron a un ritmo igual a ocho veces el ritmo de los países industrializados tomados en conjunto (9.5% frente a 1.2%, respectivamente).

El país líder mundial en crecimiento económico desde 1992, es China, con tasas del 13% en 1992 y 13.1% en 1993; y una tasa del 10%, prevista para 1994. El crecimiento acumulado de la economía China entre 1992 y 1994 ascendería a 40.6%, mientras que el correspondiente al conjunto de los países industrializados en promedio en ese mismo período, ascendería a 5.3% (el correspondiente a América Latina sería de 8.9%).

La incorporación de China al mercado mundial, tanto de capitales, como de mano de obra y cada vez en mayor proporción, al mercado mundial de consumidores, con sus mil ciento noventa millones de habitantes, es quizá uno de los acontecimientos de mayor impacto en la reorientación geográfica del comercio y los movimientos de capital en las dos últimas décadas del siglo XX. China se ha convertido en el segundo receptor mundial de inversión extranjera directa entre los países en desarrollo, después de México, primer receptor de capitales en los años noventa. El comercio exterior chino se ha destacado por su dinamismo frente al comercio mundial.

Las importaciones de China han experimentado un crecimiento espectacular, con tasas de 19.5%, 26.5% y 29% en 1991, 1992 y 1993, respectivamente, frente al crecimiento promedio de las importaciones mundiales en esos mismos años de 2%, 6% y una caída del 2% en 1993.<sup>1</sup> El crecimiento de las importaciones de China, acumulado entre 1991 y 1993 ascendió a 95%, mientras el promedio mundial de las importaciones acumulado en el mismo período fue del 6%.

El ritmo de crecimiento de sus exportaciones en el mismo período ha sido inferior al de las importaciones, a pesar de haber sido también el más alto en el mundo, (crecimiento acumulado de 47.8% entre 1991 y 1993, frente a un crecimiento acumulado del comercio mundial en el mismo período del 5.9%).

---

1. Ver: GATT. FOCUS BOLETIN DE INFORMACION, N- 108, Junio de 1994, "El crecimiento del comercio mundial se desaceleró en 1993", p.3.

Como consecuencia de que el ritmo de crecimiento de las importaciones superó al de las exportaciones, China registró un déficit comercial en 1993, por primera vez después de los superávits obtenidos desde 1990 hasta 1992.

En contraste con el crecimiento económico de China y de los países asiáticos en general, la situación económica de los denominados países en transición (ex-países del este), continuaría deteriorándose en 1994, de acuerdo con las previsiones del FMI. El PIB caería en 6.1%, esto es mucho más que la caída prevista en Octubre, (-1.3%), con lo cual entre 1992 y 1994, su PIB habría disminuido un 35% acumulado, mientras la inflación acumulada, ascendería a 102.710% (tasas anuales del 1.292,4% en 1992, 1.226,3% en 1993 y 457.4% prevista para 1994). Los precios en 1994, equivaldrían a 1027 (mil veinte y siete) veces el nivel de 1991, y esto si se cumple el supuesto de una reducción sustancial del ritmo inflacionario en 1994.<sup>2</sup>

#### **CRECIMIENTO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS NO DETENDRA AUMENTO DEL DESEMPLEO, PERO LA INFLACION SE MANTENDRA BAJO CONTROL**

Los países industrializados en conjunto, duplicarían su ritmo de crecimiento (2.4% en 1994, frente al 1.2% en 1993), manteniéndose sin embargo muy por debajo del correspondiente a los países en desarrollo, en particular de los asiáticos (7.5% previsto para 1994), aún cuando las distancias tenderían a acortarse respecto a los años anteriores de la década de los noventa, por la combinación de una tasa ascendente para los países industrializados con una tasa descendente para los países en desarrollo.

A pesar de la duplicación prevista del ritmo de crecimiento del PIB en los países industrializados para 1994, se estima que el desempleo continuaría en ascenso. La tasa de desempleo promedio ascendería al 8.3% en esos países -equivalente alrededor de 35 millones de personas desempleadas-, frente a una tasa de 8.2% registrada en 1993<sup>3</sup>. La tasa de desempleo más alta se registraría en España (24,5%), mientras que la más baja correspondería a Japón (3%, tasa superior, sin embargo a la registrada en 1993, del 2.5%). La tasa de desempleo promedio de los países de la Unión Europea será del 11.9% en 1994, continuando en un nivel superior a la tasa promedio de los países industrializados, fenómeno que se viene registrando durante los últimos 25 años.

---

2. Ver: International Monetary Fund. **WORLD ECONOMIC OUTLOOK**, May 1994, table 3, p. 22.

3. La información sobre tasas de crecimiento, inflación, desempleo, déficit fiscal, etc. se tomó de FMI: **WORLD ECONOMIC OUTLOOK**, May 1994, a menos que se indique lo contrario.

Respecto a la tasa de inflación, el FMI prevé que continuará descendiendo en todo el mundo, si bien con importantes diferencias entre las distintas regiones y países. En general, en los países industrializados, se prevé una tasa de inflación del 2.5% en promedio, frente al 2.9% registrado en 1993; mientras que en los países en desarrollo la tasa promedio prevista para 1994 es del 40.9% (45.9% en 1993). La tasa promedio de inflación de los países en desarrollo para 1994, incluye cifras tan altas como 1.888% en Brasil y tan bajas como 1% en Arabia Saudita.

## **CICLO NO SINCRONIZADO**

La naturaleza no sincronizada del ciclo entre los diferentes países, esto es el hecho de que los países anglosajones: Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, se encuentren creciendo en forma lenta, comparada con anteriores ciclos en la posguerra, pero firme (su crecimiento en 1994 será incluso mayor al originalmente previsto en Octubre de 1993), mientras Japón y los países de la Unión Europea no han logrado superar su situación recesiva, hace temer por la posibilidad de una mayor elevación a la ya registrada, de las tasas de interés en los países anglosajones. Dicha tendencia podría ejercer presiones alcistas en los países que por encontrarse en recesión, necesitan de una disminución adicional de las tasas de interés, con el riesgo de que se aplase su recuperación.

## **RIESGOS PARA AMERICA LATINA FRENTE A UNA ELEVACION DE LAS TASAS DE INTERES INTERNACIONALES**

Mientras más cercana se encuentre la recuperación de todas las economías de los países industrializados, mayor es la posibilidad de un retorno de los temores por un rebrote de la inflación en esos países, como ya es evidente en los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña y de la consecuente elevación de las tasas de interés internacionales. En Estados Unidos ya se han registrado aumentos de las tasas de interés desde febrero de 1994; y, en Inglaterra se comenta cada vez con mayor insistencia sobre la necesidad de elevarlas para contrarrestar las presiones inflacionarias.

En la perspectiva de América Latina y en particular del Ecuador, la elevación de las tasas de interés internacionales - PRIME y LIBOR- significa una elevación automática de la factura por servicio de la deuda externa; y, sobre todo, el riesgo de una salida masiva de los capitales "golondrina" ingresados en los años noventa atraídos por el diferencial en las tasas de interés locales, frente a las internacionales. El ingreso de capitales, al mismo tiempo que financió el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, permitió aumentar las Reservas Monetarias Internacionales,

a pesar del estancamiento de las exportaciones o de su crecimiento a un ritmo inferior al de las importaciones.

## PAQUETES DE ESTIMULO A LA ECONOMIA EN JAPON .

Vale recalcar que la revisión hacia abajo de las tasas de crecimiento previstas por el FMI, en los países industrializados, se registra, a pesar de los paquetes de estímulo a la economía aplicados en Japón, y de los incentivos tributarios concedidos en Alemania y Francia, con el mismo objetivo.

En el caso de Alemania y Francia, los incentivos tributarios y la disminución de las cuotas por créditos hipotecarios asociadas a la disminución de las tasas de interés, se espera que alimenten la recuperación, la cual en todo caso se estima que no será ni la más rápida, ni la mayor, después de una recesión considerada la “peor en 40 años”<sup>4</sup>.

Japón ha diseñado cuatro paquetes de estímulo para la economía japonesa. El primero anunciado en Agosto de 1992, ascendió al equivalente en yens de 85.771 millones de dólares (que representan el 2.3% del PIB). Estos fondos estuvieron destinados a inversiones públicas (54% del total), a incrementar los créditos concedidos por las instituciones financieras gubernamentales (20%), a compras de tierras (15%) y a incrementar los préstamos para vivienda (7.5%).<sup>5</sup>

El segundo paquete de estímulos se lanzó en Abril de 1993, por la suma en yens equivalente a 117.752 millones de dólares (que representan el 2.8% del PIB), destinados a inversiones públicas (58%), créditos de instituciones financieras gubernamentales (18%), créditos para vivienda (14%), compra de tierras (9%) y reducciones impositivas (1.5%).

El tercer paquete, lanzado en Septiembre de 1993, ascendió al equivalente en yens a 59.104 millones de dólares (1.3% del PIB), destinados a créditos para vivienda (47%), inversiones públicas (32%), créditos a ser concedidos por las instituciones financieras públicas (16%) y compra de tierras (4.8%).

El último paquete de estímulos lanzado en Febrero de 1994, fue el más importante por su monto, (equivalente en yens a 146.763 millones de dólares, que representa el 3.2% del PIB), destinados a: Reducciones de impuestos (39% del total), inversiones públicas (26% del total), compra de tierras (18.3%), créditos a ser concedidos por instituciones financieras públicas (9.8%) y créditos para vivienda (7.8%).

Como se deduce de los párrafos anteriores, la mayor parte de los recursos de los paquetes de estímulo a la economía lanzados en Japón, se han destinado a inversio-

---

4. "A recovery that's almost scary". En **Business Week**, august 29, 1994, p.25.

5. Fuente de información: FMI. **WORLD ECONOMIC OUTLOOK**, May 1994, Box 2, p. 16.

nes públicas. En el tercer paquete se asignó mayor prioridad a los créditos para vivienda; y, en el último paquete, se priorizaron las reducciones impositivas, sin descuidarse sin embargo la inversión pública que en conjunto absorbió el 43% del monto total de los cuatro paquetes.

Es necesario destacar el diferente papel que se asigna al Estado frente a la reactivación de la economía en Japón, respecto al papel que se le asigna en América Latina. Así, mientras en Japón, el Estado continúa por una parte y sobre todo, aumentando el gasto público en infraestructura, así como los subsidios al desempleo, y por otra parte, apoyando las actividades privadas a través de créditos para pequeñas y medianas empresas, para inversiones en maquinaria y equipo, para inversiones en nuevas actividades industriales, para vivienda, etc. dentro de una concepción de colaboración entre el Estado y el sector privado en torno a objetivos nacionales, en América Latina no se ha superado la concepción que contraponen el Estado frente al sector privado, como entes en discordia.

La austeridad fiscal y la restricción del gasto público, incluidos dentro de los paquetes de estabilización y ajuste acordados con el FMI, buscan reducir el circulante por la vía de la menor intervención del Estado en la economía, para aumentar el circulante por la vía del aumento del financiamiento al sector privado, canalizado a través de los intermediarios financieros privados. La idea de **menos Estado y más mercado**, bastante extendida en América Latina, difiere sustancialmente de la idea imperante en Japón, y en general en Asia, de “un Estado al servicio del mercado para estimularlo y regularlo”.

#### **MAGNITUD DE LOS PAQUETES DE ESTIMULO EN RELACION A ALGUNAS VARIABLES EN AMERICA LATINA.**

Los cuatro paquetes de estímulos lanzados en Japón desde Agosto de 1992, han significado una inyección de 45.4 trillones de yens <sup>6</sup>, -aproximadamente 410 mil millones de dólares-, cifra superior al valor de los ingresos totales por exportaciones de bienes de América Latina en los últimos tres años, -381 mil millones de dólares- y que, equivale al 85% del saldo de la deuda externa bruta total de América Latina en 1993 -487 mil millones de dólares-.

La comparación anterior, nos permite reflexionar sobre la magnitud del gasto público adicional realizado en Japón sin que se haya logrado superar la recesión, comparándolo con el efecto que una hipotética cancelación del 85% del saldo de la deuda externa de América Latina o de un hipotético financiamiento canalizado para inversiones productivas en América Latina, podrían tener sobre la economía de la misma región y sobre la economía mundial, y muy particularmente sobre la econo-

---

6. Ver: International Monetary Fund. **WORLD ECONOMIC OUTLOOK**, May 1994, p. 16.



mía norteamericana, dada la elevada propensión a importar productos norteamericanos, por parte de América Latina.

La cancelación de la deuda externa o la canalización de financiamiento para inversiones que mejoren la capacidad productiva de la región, supondría un cambio radical de enfoque del tratamiento del problema de la deuda externa. Del enfoque del ajuste interno de la economía del deudor, que se ha mantenido con ligeras modificaciones hasta ahora, a un enfoque parecido al que se aplicó a los países endeudados al término de la segunda guerra mundial (en particular a Alemania), que consistió en la canalización de financiamiento externo para la reconstrucción y el crecimiento económico, considerada entonces la única vía posible por la que Alemania podría cumplir con el servicio de la deuda externa.

### **DEFICIT FISCAL EN TODOS LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**

Como resultado de la combinación de paquetes de estímulo fiscal que dan lugar a un incremento del gasto público y de la disminución de impuestos administrada con el mismo objetivo de impulsar la actividad económica, Japón volvería a tener un déficit fiscal en 1994, del 1.9% del PNB incluida las cifras de Seguridad Social, después de siete años ininterrumpidos de haber tenido superávit (desde 1987 hasta 1993, inclusive). El déficit fiscal japonés excluyendo las cifras de seguridad social, ascendería al 5.7% del PNB.

Es necesario resaltar el hecho de que todos los países industrializados han tenido déficit fiscales en el transcurso de la última recesión, esto es desde 1990, y de que dichos déficit han sido crecientes. Así, mientras en 1989, el déficit fiscal de los países industrializados de la OCDE, representó el 1.2% del PIB de dichos países, en los siguientes años ascendió al 2.1% en 1990, 2.9% en 1991, 3.8% en 1992 y 4.2% en 1993, augurándose para 1994, un déficit fiscal equivalente al 4% del PIB de los mismos países. Ver Cuadro N-2, anexo.

El déficit fiscal promedio de los países de América Latina en 1992, según información de la CEPAL, ascendió a 1.46% del PIB de esos países <sup>7</sup>, esto es un 62% inferior al Déficit promedio de los países industrializados en el mismo año, que fue de 3.8%.

### **DEFICIT FISCALES DE PAISES INDUSTRIALIZADOS SERIAN INACEPTABLES DE ACUERDO CON LAS NORMAS DEL FMI**

Un nivel de déficit fiscal como el japonés, sería inaceptable de acuerdo con las normas que el F.M.I. impone a los países en desarrollo que solicitan su asistencia

7. CEPAL. BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1993, p. 38.

financiera. Igualmente inaceptables serían los déficits fiscales de todos los países industrializados que en 1993, equivalieron en promedio al 4.2% del PNB y en 1994 se prevé que representarían el 4%. Los promedios esconden déficits muy elevados como los de Suiza y Grecia (12.9% y 12.8% del PNB en 1993, respectivamente).

El FMI no interviene en la economía de los países industrializados, razón por la que sus estrictas normas de austeridad fiscal se han venido aplicando únicamente en los países en desarrollo altamente endeudados, que han debido someterse a sus exigencias por el hecho de que la comunidad financiera internacional impuso, a partir de la crisis de la deuda, como requisito para cualquier acceso al financiamiento internacional o proceso de renegociación de la deuda externa, el que los países lleguen a un acuerdo con el FMI.

El FMI ha puesto todo su énfasis en la restricción del gasto público, para corregir los déficits fiscales, y no se ha planteado la posibilidad de aumentar las recaudaciones, que es la otra manera de corregirlos, en condiciones en que los países de América Latina adolecen de una crónica evasión tributaria, -una forma de corrupción privada muy extendida-. La mayor parte de impuestos provienen de las retenciones en la fuente, esto es de los empleados públicos y trabajadores en general, mientras que, los trabajadores por cuenta propia y las empresas que cumplen con esta obligación, son realmente excepcionales.

## **GASTO PUBLICO EN ASCENSO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**

El gasto total del gobierno en los países industrializados, como porcentaje del PNB ha continuado ascendiendo en el transcurso de la última recesión, pasando del 38.2% en 1989 al 42% en 1993, en promedio con los países de la OCDE. En el caso de Japón, el incremento en ese período fue mayor a dicho promedio, pasando del 30.9% al 34% del PNB y se prevé que en 1994 ascenderá al 35.5%, como consecuencia de los gastos públicos adicionales, asociados a los paquetes de estímulos fiscales para reactivar la economía japonesa.

El gasto público como porcentaje del PNB fue superior a la media de los países industrializados, en todos los países europeos, llegando a cifras tan elevadas como el 71.3% en el caso de Suiza, 62.3% en Dinamarca, 61.5% en Finlandia y 58.4% en el caso de Bélgica. Los únicos países industrializados, en los que el gasto público, como porcentaje del PNB, es inferior a la media, son Estados Unidos, Japón y Australia, con cifras del 34.4%, 34% y 38.6% respectivamente. Estos porcentajes son, sin embargo, más elevados que los registrados en 1979, esto es en vísperas de la tercera recesión registrada en la posguerra en los países industrializados, cuyos porcentajes fueron del 29.9% para Estados Unidos, 31.1% para Japón y 31.7% para el caso de Australia.

## **AUSTERIDAD FISCAL NO ES UNIVERSAL**

El peso ascendente que ha tenido el gasto público sobre el PNB en los países industrializados en el transcurso de los años ochenta y noventa, muestra que el Estado continúa teniendo un peso preponderante en la economía de esos países, a través del gasto público, utilizado como un estímulo en momentos de recesión, en contraste con la satanización de la que ha sido objeto el Estado en América Latina, a quien se le atribuye la responsabilidad de todos los desequilibrios macroeconómicos y de la crisis.

Es importante destacar la forma radicalmente opuesta con la que se trata, en la práctica, al gasto público en los países industrializados, frente al tratamiento que recibe en los países en desarrollo altamente endeudados. Mientras en los países industrializados se recurre al gasto público como un expediente para estimular la recuperación económica, a pesar de una situación fiscal deficitaria, y en consecuencia se aumentan el gasto público y el déficit fiscal como porcentajes del PIB; en los países en desarrollo altamente endeudados, en el marco de los acuerdos con el FMI, se considera que la austeridad fiscal y el control del gasto público constituyen el pilar de la estabilización y, en forma automática, de la reactivación que se supone, llegaría por añadidura. El control del medio circulante para reducir la inflación se realiza vía contracción del gasto público, mientras se aumenta el crédito al sector privado, sin mayor control de su destino, peor aún con un análisis de los efectos de su uso alternativo, por parte del mismo sector público, sobre la economía.

## **ESTABILIZACION ALCANZADA EN FORMA TEMPORAL, UNICAMENTE MIENTRAS LA COTIZACION DEL DOLAR HA SERVIDO DE ANCLA A LA INFLACION**

La estabilización, entendida como el control de la inflación, la disminución del déficit fiscal y del déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos, sólo se ha logrado en América Latina, en la última década, en forma temporal, mientras ha sido posible utilizar a la cotización del dólar como ancla de la inflación, esto es, en períodos de ingreso de capitales, como es el caso de la mayoría de países de América Latina desde 1990, o de mejoramiento del saldo de la balanza comercial, no necesariamente asociado a un aumento de los ingresos por exportaciones, sino en la mayoría de los casos, a la disminución del valor de las importaciones, registrado en forma simultánea a caídas de la actividad económica interna, como fue la experiencia durante la crisis de la deuda en los años ochenta.

La mayor parte del ingreso de capitales a América Latina durante los años noventa, está asociado a la privatización de empresas públicas de rentabilidad segura y al diferencial en las tasas de interés internas frente a la violenta caída de las

tasas de interés internacionales registrada en los países industrializados, con la intención de las autoridades monetarias de esos países, de promover la reactivación de la actividad económica sumida en la recesión o el crecimiento lento. En menor proporción, se han registrado también ingresos de capital como inversión extranjera directa, concentrada en ciertos países de mayor desarrollo relativo, entre los que se destaca México, por la perspectiva de los inversionistas de tener acceso al mercado norteamericano, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica.

El ingreso de capitales le permitió a la región no solamente aumentar las importaciones, sino también la Reserva Monetaria Internacional, estabilizar la cotización de las monedas nacionales frente al dólar e incluso revalorarlas y, financiar una parte de los déficit fiscales.

La balanza comercial, positiva hasta 1991 para el conjunto de la región, se transformó en negativa desde 1992, como resultado del estancamiento o lento crecimiento de las exportaciones, mientras las importaciones crecieron a tasas de dos dígitos, estimuladas por la apertura comercial unilateral aplicada bajo los condicionamientos cruzados del FMI y del Banco Mundial, y financiadas con los capitales ingresados en el período. El déficit comercial continuó creciendo en 1993, aún cuando el ritmo de crecimiento de las importaciones disminuyó, como consecuencia del estancamiento (México) o franca recesión (Venezuela), en que se encontraban algunos países.

## **AMERICA LATINA CONTINUA SIENDO VULNERABLE AL INGRESO DE CAPITAL EXTRANJERO**

Las economías latinoamericanas continúan siendo altamente vulnerables al ingreso de capital extranjero, como lo fueron durante la época denominada de industrialización para la sustitución de importaciones y durante la década de los ochenta. Su vulnerabilidad se refleja en el hecho de que la economía de la región, requiere para operar, de un aprovisionamiento creciente de divisas, para cubrir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, resultante del déficit en la balanza comercial y del déficit en la balanza de servicios (por pagos de intereses de la deuda externa y repatriación de utilidades del capital extranjero).

La intervención ininterrumpida del FMI desde 1982, no ha contribuido a restaurar la viabilidad de la balanza de pagos de los países en los que ha intervenido. Por viabilidad de la balanza de pagos se entiende la capacidad de un país para cumplir sus obligaciones financieras internacionales, sin deteriorar la prosperidad nacional.

Entre los objetivos del FMI, que constan en el Artículo primero de dicho Convenio se incluye el de:

*“Infundir confianza a los países asociados al poner a disposición los recursos del Fondo en condiciones que protejan a éste, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional o internacional”<sup>8</sup>.*

El FMI es corresponsable, con los gobiernos que se han sucedido en América Latina desde 1982, del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de los países en los que intervino, con el consecuente deterioro no solamente de la prosperidad nacional sino también de la prosperidad internacional, como se reconoció en la propia **Iniciativa para las Américas**. La representante comercial norteamericana, Embajadora Carla Hills, en su discurso de presentación de la Iniciativa ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos OEA, realizada en Paraguay, Asunción, el 4 de junio de 1990, manifestó lo siguiente:

*“La década perdida de los ochentas, no ha sido solamente su tragedia, sino también la nuestra. Se estima que los exportadores norteamericanos perdieron aproximadamente US\$ 130 mil millones entre 1982 y 1988<sup>9</sup> (...), la inversión extranjera directa que Estados Unidos tenía en América Latina a fines de 1988, representó casi el 60% de toda la inversión extranjera directa de Estados Unidos en los países en desarrollo<sup>10</sup>”.*

La caída de la rentabilidad en las actividades industriales, registrada durante los años ochenta, asociada a la reducción de la demanda interna resultante de los paquetes de ajuste impulsados por el FMI, afectó también a las empresas transnacionales de origen norteamericano localizadas en América Latina.

La drástica contracción del gasto público que significó el deterioro de la calidad de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura local y el aumento de la inseguridad y la violencia, permitió financiar el pago del servicio de la deuda externa durante los años ochenta. En los noventa, la caída de las tasas de interés internacionales y los procesos de renegociación permitieron una disminución temporal del monto del servicio de la deuda y de su presión sobre la balanza de pagos, mientras los ingresos de capitales permitieron financiar el déficit en cuenta corriente.

El saldo de la deuda externa continúa, sin embargo, creciendo, mientras se deteriora el saldo de la cuenta corriente, por el incremento de las importaciones estimuladas por la apertura y la revaluación de las monedas nacionales frente al dólar.

---

8. Ver: “Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional”. En CIDE. Revista Economía de América Latina, Marzo 1980, Semestre N- 4, pp. 186.

9. Texto de la exposición de la Embajadora Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, ante la Asamblea General Anual de la Organización de Estados Americanos, en Asunción, Paraguay, el 4 de junio de 1990, p.4.

10. Ibidem. p. 5.

Al mismo tiempo, los ingresos por exportaciones crecen muy lentamente, afectados por el ininterrumpido deterioro de los términos de intercambio registrado desde 1982, combinado con un proteccionismo exacerbado en los países industrializados, especialmente dirigido contra los países en desarrollo, a pesar de los compromisos de desmantelamiento y statu quo que asumieron los países industrializados al inicio de la Ronda Uruguay en 1986.

Los países participantes en dicha Ronda, se comprometieron no solamente a desmantelar todas las medidas proteccionistas y sobre todo neo-proteccionistas contrarias a los principios del GATT sino también a no establecer nuevas medidas que impidan el libre comercio.

El problema de la deuda externa ha sido en consecuencia pospuesto, no solucionado. Los organismos multilaterales están repitiendo el mismo error del que acusaron a los banqueros privados en los años setenta, canalizar su financiamiento para actividades que no mejoran la capacidad productiva de los países receptores, peor su capacidad de aprovisionamiento de divisas, como son los préstamos de ajuste estructural.

El peso de la deuda volverá entonces, a dejarse sentir, cuando las tasas de interés internacionales aumenten, por decisión unilateral de los países industrializados, para contrarrestar sus presiones inflacionarias internas, lo cual ya ha empezado a registrarse en Estados Unidos desde febrero de 1994; y, cuando se cumplan los plazos estipulados en los convenios de renegociación para reanudar su servicio.

Aumentar la capacidad productiva de la región, tanto para el mercado interno como para el mercado externo, requiere de políticas de mediano y largo plazo, instrumentadas con ese objetivo, que sobrepasen la pura y simple búsqueda de la estabilización en el corto plazo.

La caída ininterrumpida de los términos de intercambio registrada desde 1982 por la mayor parte de productos exportados por América Latina, así como el creciente proteccionismo y neoproteccionismo de los países industrializados, que constituyen una clara intervención del Estado de esos países en el mercado, para apoyar a su sector privado, requiere de una respuesta conjunta del Estado y del sector privado de América Latina, para diversificar la producción y para diversificar los mercados, mediante apoyos selectivos. En lugar de una apertura indiscriminada, correspondería una apertura selectiva, como la de los países industrializados. En lugar de políticas indiscriminadas de subsidios y de participación del Estado, corresponderían políticas de subsidios y de apoyo estatal selectivas, como las de los países industrializados.

La vulnerabilidad de América Latina al ingreso de capital extranjero, significa el riesgo de que frente a una suspensión de tales ingresos, la contribución que a juicio del FMI está realizando América Latina en el período transcurrido de los noventa, a la prosperidad de la economía mundial, con sus cuantiosas y en buena

parte superfluas importaciones, podría volver a detenerse por imposibilidad de pago, como durante la crisis de la deuda.

El FMI, en su cincuentenario, continúa propagando las tendencias recesivas a nivel internacional, descargando el peso de los efectos negativos de sus políticas, sobre los sectores de población más desprotegidos, retardando la prosperidad nacional, mientras la estabilización de las economías nacionales se ha convertido en un fin en si mismo, sin tomar en cuenta, los efectos de la transmisión internacional de la creciente inestabilidad de las tasas de interés y de los tipos de cambio en los mercados financieros internacionales, que se propagan a nivel mundial; el creciente desempleo en los países industrializados y los mecanismos puestos en práctica para relocalizarlo fuera de sus fronteras nacionales; así como, los profundos desequilibrios comerciales y financieros internacionales y el creciente enfrentamiento por los mercados, que configuran un panorama de profunda inestabilidad de la economía mundial.

## ANEXO

**CUADRO N° 1  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB**

	1992	1993	1994 p
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	1.8	2.3	3.0
<b>Países industrializados</b>	1.6	1.2	2.4
Estados Unidos	2.6	3.0	3.9
Japón	1.1	0.1	0.7
Alemania	2.1	-1.2	0.9
Francia	1.4	-0.7	1.2
Italia	0.7	-0.7	1.1
Reino Unido	-0.6	1.9	2.5
Canadá	0.7	2.4	3.5
<b>Países en desarrollo</b>	5.9	6.1	5.5
Africa	0.4	1.1	3.4
Asia	8.1	8.4	7.5
Medio Este y Europa	7.5	4.7	3.0
América Latina	2.5	3.4	2.8
<b>Países en transición</b>	-15.5	-8.8	-6.1

p.- previsiones

FUENTE: IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, MAY 1994, Table 1, p.12

**CUADRO N- 2****PAISES INDUSTRIALIZADOS: POSICION FISCAL DEL GOBIERNO GENERAL incluyendo la Seguridad Social.****En porcentaje del PIB.**

	1990	1991	1992	1993	1994 p
TODOS LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS	-2.1	-2.9	-3.9	-4.4	-4.2
Estados Unidos	-2.5	-3.4	-4.5	-3.5	-2.7
Japón	2.9	3.0	1.8	-0.6	-2.7
Alemania	-1.9	-3.2	-2.6	-3.3	-3.2
Francia	-1.5	-2.1	-3.9	-5.6	-5.8
Italia	-11.4	-10.7	-10.0	-10.0	-9.9
Reino Unido	-1.2	-2.7	-6.3	-8.7	-7.4
Canadá	-4.1	-6.3	-6.6	-6.8	-6.1
Bélgica	-5.8	-6.6	-6.9	-7.2	-5.6
Dinamarca	-1.5	-2.1	-2.4	-4.4	-5.2
Grecia	-18.9	-15.9	-14.0	-17.0	-16.3
Irlanda	-2.2	-2.1	-2.3	-2.3	-2.8
Países Bajos	-5.1	-2.5	-3.5	-2.9	-3.3
Portugal	-6.4	-6.8	-5.1	-8.6	-7.3
España	-3.9	-5.0	-4.5	-7.3	-6.8
Austria	-2.2	-2.5	-2.0	-3.3	-4.0
Finlandia	5.3	-1.5	-6.1	-9.1	-7.0
Islandia	-3.5	-3.4	-3.6	-4.5	-4.0
Noruega	2.5	-0.2	-2.8	-2.7	-3.5
Suecia	4.2	-1.2	-7.4	-13.4	-10.9
Suiza	-	-1.8	-3.0	-5.0	-4.4
Australia	0.5	-2.5	-4.5	-4.8	-4.6
Nueva Zelandia	-2.4	-3.4	-2.8	-2.0	-1.6

p.- previsiones.

**Fuente: IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, MAY 1994, Table 4, p. 42.**



## COYUNTURA NACIONAL.

### PARA UN BALANCE DEL AJUSTE

**A**l superarse los dos años de ejercicio del poder por parte del gobierno conservador-purista, e iniciarse por lo tanto su inexorable salida, es necesario hacer una suerte de balance de la gestión realizada, en lo que respecta al manejo de la política económica, a partir de los propios objetivos establecidos por el gobierno; al igual que por su impacto en la economía y en la sociedad ecuatoriana.

Este análisis es tanto más pertinente, cuanto que el proceso de ajuste iniciado a comienzos de septiembre de 1992, se diferencia de esquemas similares (originarios sin embargo, de una misma matriz ideológica, a pesar de las variaciones y matices), planteados a lo largo de los últimos doce años, por la profundidad, rigor y relativa inflexibilidad con que se lo aplica; pero sobre todo, por la diversidad de esfuerzos desplegados por las autoridades económicas, en su afán de consolidar los “cambios estructurales” realizados o previstos, dándoles continuidad y fundamentalmente el carácter de irreversibles.

Así, el amplio espectro de nuevos cuerpos de legislación y regulación económica que ya han sido estructuralmente modificados y los profundos cambios que se desarrollan o están previstos en otros ámbitos, patentizan el objetivo gubernamental de formalizar jurídicamente las líneas centrales del ideario económico neoliberal: sacralización del mercado y del sector privado, reducción del estado a un rol meramente subsidiario, desregulación generalizada de la economía, apertura frente a las corrientes externas de capital y mercancías... entre otras medidas.

El proyecto de reformas a la constitución política del Ecuador, presentado por el gobierno al Congreso Nacional sintetiza esos planteamientos <sup>1</sup>. Dicho proyecto elimina los conceptos de economía mixta (dentro de la cual se destaca la participación activa del Estado), así como la noción de sectores estratégicos (en los cuales

---

1. Ver sobre todo el Título III de la Primera parte, relativo a la economía, del Proyecto de Reformas, publicado con El Comercio del 13 de octubre de 1994.

hay restricción para la presencia del capital extranjero); sustituyéndolos por los de “economía social de mercado”, enfatizando la acción meramente subsidiaria del Estado, garantizando la libertad económica, permitiendo las inversiones privadas en la prestación de servicios públicos, mediante sistemas de delegación o concesión, etc...

En la presente entrega del análisis de coyuntura revisaremos las transformaciones estructurales y cambios legales más importantes realizados por la presente administración, situándolos en el marco de la evolución de la economía en el corto plazo y de sus perspectivas para el próximo año.

## ENTRE LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA Y LA MODERNIZACION

La Carta de Intención presentada al FMI a fines de marzo de 1994 incluye aquellos aspectos considerados indispensables por el organismo financiero multilateral (consensados con el gobierno ecuatoriano), además de las leyes que ya se habían introducido en los ocho meses anteriores, como las del Mercado de Valores, de Modernización, de régimen Tributario y las reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Como ya se mencionara en la entrega anterior, la Carta de intención negociada con el FMI (al igual que el “Plan Macroeconómico”, de septiembre de 1992) asignan un papel fundamental a “la regularización de las relaciones crediticias del país con la banca privada”, mediante la renegociación de la deuda externa; y, a la modernización de Estado. La primera (ampliamente reseñada en Ecuador Debate No.32), se efectivizó en Madrid, a comienzos de octubre, con la firma de los nuevos contratos de deuda renegociada con la banca comercial; reiteremos que el acuerdo logrado no tiene elementos extraordinarios frente a los clásicos de la iniciativa Brady: se reconoce (al menos parcialmente), que la deuda no era pagable en las condiciones iniciales y se concede cierta rebaja.

En contrapartida, los bancos garantizan colateralmente el cobro de sus acreencias (gracias al incremento de la deuda con organismos financieros, para adquirir los bonos de garantía, vinculados desde luego con nuevos condicionamientos); y el país asume la carga creciente del servicio de la deuda, que había sido atendido en forma parcial y fuera de un arreglo global, en los últimos años.

Cabe destacar que el monto destinado al pago del servicio de la deuda pública externa, equivalente al 31.2% de los egresos presupuestados por el Ministerio de Finanzas, en la proforma para 1995 (frente al 27.7% destinado a gasto social, considerando como tal los presupuestos de los ministerios de: Educación, Bienestar Social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano), es el principal rubro que crece y explica todo el incremento presupuestario previsto. El servicio de la deuda externa representará en 1995, alrededor del 4.4% del PIB (0.4% más que en 1994), peso relativo que tiende a mantenerse estable desde 1992.

En suma, los rigores del ajuste estabilizador se justificarán ahora por la necesidad de pagar los intereses de la deuda externa, monto que se incrementará significativamente en los próximos años. Las autoridades económicas apuestan a que el crecimiento de la economía y de las exportaciones, gracias al ingreso de capitales extranjeros, permitirá cubrir sin problemas tales obligaciones. El pago del servicio de la deuda externa estará determinado, en definitiva, por dos variables fundamentales: la magnitud de recursos que el Estado logre recoger de la economía (vía impuestos o mediante la revisión periódica de las tarifas de bienes y servicios, cuyo control se mantenga en poder de Estado); y, la capacidad generadora de divisas de la economía ecuatoriana, que se expresa en sus saldos de balanza de pagos, definidos fundamentalmente por la dinámica de sus exportaciones, por el desarrollo de su sector turístico, y por la atracción de inversiones extranjeras, que generen ingresos netos de divisas (una vez descontada la remisión de utilidades).

Para examinar la viabilidad actual de este esquema, analicemos la capacidad de pago de la economía ecuatoriana, determinada por la evolución de su balanza de pagos. Los últimos datos disponibles, correspondientes a 1993 y el primer trimestre de 1994,<sup>2</sup> permiten apreciar un importante deterioro de la balanza en cuenta corriente, debido a saldos positivos cada vez menores en la balanza comercial, explicados a su vez por el estancamiento y aún reducción de los ingresos por exportaciones, que compensan cada vez más difícilmente el rápido aumento de las importaciones, en particular de bienes de consumo, cuya participación en el total de importaciones (según balanza de pagos) prácticamente se duplica, al pasar del 13% en 1990, a 25.9% en 1993 (entre 1993 y 1992, aumentan casi en un 50%).<sup>3</sup>

En efecto, según los datos de permisos concedidos, en los siete primeros meses de 1994, el valor de las exportaciones ecuatorianas registra un ligero incremento (6.5%), frente a las de similar período de 1993; dicha tendencia se explica básicamente por la evolución favorable de las ventas externas de productos industrializados (grupo en el que destacan los incrementos registrados en las exportaciones de derivados de petróleo 15.7%; otros elaborados de productos del mar 45.5%; manufacturas de metales, que incluye venta de vehículos, con 80.9%; y, en menor medida, los incrementos en manufacturas de textiles 44.7% y café elaborado 49.6%).

El valor de las exportaciones de productos primarios, por su parte, presenta un virtual estancamiento (apenas se incrementan en 1.5%), en los siete primeros meses

---

2. Banco Central, Información Estadística Mensual, No. 1.711, Septiembre 30 de 1994, p.47.

3. Cabe recordar que el ámbito de política externa incluido en la Carta de Intención, preveía un mayor déficit en cuenta corriente, en 1994 y 1995, por "un significativo incremento en las importaciones, asociado a la inversión privada en el sector petrolero". Este boom de importaciones de bienes de consumo no parece vinculado a dichas inversiones, por lo cual la tendencia negativa debería profundizarse aún más en los próximos meses.

de 1994, reflejando los menores ingresos por concepto de exportaciones de petróleo crudo (caen prácticamente en -10%), debido a la disminución de los precios; y en banano (reducción de -5%; frente a igual período de 1992, la caída supera el 30%); esta evolución no se explica por la aplicación de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea, ya que el volumen de exportación hacia ese mercado se incrementó en 35%, en los diez primeros meses de 1994, frente a igual período de 1993 <sup>4</sup>, sino fundamentalmente por la reducción de los precios; efectivamente, (entre julio de 1993 y agosto de 1994, la cotización del banano en puertos de Estados Unidos, habría caído en 35%, pasando de 115.6 a 75 centavos por libra <sup>5</sup>).

Respecto al problema del banano, por la aplicación del reglamento 404 de la Unión Europea, que estableció un nuevo régimen para las importaciones de la fruta a ese mercado, desde julio de 1993, vale anotar que, al parecer, el cabildeo y la presión de las empresas transnacionales norteamericanas comercializadoras de banano, perjudicadas por las cuotas establecidas por la Unión Europea, y las consecuentes amenazas del gobierno norteamericano, serían el mecanismo que propiciaría un acuerdo que reduzca, al menos parcialmente, el carácter discriminatorio de la política de la Unión Europea.

Cabe destacar, sin embargo, que los exportadores ecuatorianos parecen preferir el sistema actual, considerándolo más competitivo que la avasalladora presencia de las transnacionales norteamericanas, que controlaban la comercialización de la fruta; mientras el sistema actual aumenta el poder de los importadores y maduradores europeos, que pueden comprar a cualquier exportador.

El tardío, costoso e inefectivo proceso de ingreso del Ecuador al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés); empantanado, al parecer, en la definición del nivel de consolidación exigido por las economías industrializadas, así como por su demanda para que se eliminen las franjas arancelarias agrícolas establecidas por el Ecuador; y los intentos de desnaturalizar a la UPEB (Unión de Países Exportadores de Banano), ayudan poco en el objetivo de evitar o reducir las restricciones del comercio bananero hacia Europa.

Las reducciones antes mencionadas, son parcialmente compensadas por las mejores ventas de productos tradicionales como café, cacao y camarón (con incrementos de 500% y 2%, respectivamente); así como de flores naturales (con casi 50%).

Cabe destacar que la espectacular recuperación de los ingresos por ventas de café, obedecen exclusivamente a la cuadruplicación de sus cotizaciones en el mercado mundial, a fines del primer semestre de este año, gracias a la significativa

---

4. Según reporte del Programa Nacional del Banano, ver El Comercio del 5 de noviembre de 1994. Más aún, en este año se esperaba alcanzar el récord histórico de 3 millones de toneladas de banano exportado.

5. FMI: International Financial Statistics, octubre de 1994.

reducción de la oferta, por las heladas y otros problemas climáticos registrados en el principal productor mundial: Brasil.

En el caso del cacao, los precios internacionales también tienden a recuperarse, gracias, en parte, a un mejor funcionamiento del mecanismo regulador establecido por la Organización Internacional del Cacao; en cuanto a las flores, cabe mencionar que aún no se aprecia el impacto del arancel de 38% fijado por Estados Unidos para proteger a sus productores.

En lo que respecta a las importaciones, las estadísticas de primer reembolso y visto bueno registran una profundización de dicha tendencia en el primer semestre de 1994, en que se incrementa el valor de las compras externas de bienes de consumo en 66.3%, destacándose el incremento de las importaciones de bienes de consumo duradero (101.3%), la mayor parte de los cuales corresponde a bienes de carácter suntuario.

En definitiva, los rubros que "financian" la balanza de pagos serían el atraso en el pago de intereses, los desembolsos por deuda externa privada (en términos netos, el sector público hizo transferencias de capital al exterior en 1993, por concepto de deuda externa); y, las inversiones extranjeras que muestran un ligero incremento. Al renegociarse la deuda y reanudarse su servicio se elimina uno de tales factores, en el contexto previsible de una profundización de las tendencias señaladas en las importaciones; al igual que la persistencia de dificultades para las exportaciones.

Cabe preguntarse sobre el destino de la inversión extranjera ingresada; no hay elementos que permitan establecer un incremento efectivo de la capacidad exportadora del país, ya que aún no se efectivizan las inversiones vinculadas con la séptima ronda petrolera; muy probablemente tales inversiones están vinculadas (como en toda América Latina), con el proceso de descapitalización de entidades del sector público, así como con la especulación financiera. Igualmente, la nula información disponible sobre el destino del creciente endeudamiento privado que registra la balanza de pagos, unido al estancamiento del empleo y el análisis de las exportaciones, no permiten suponer que se estaría generando una vigorosa base productiva exportadora.

En consecuencia, resulta dudosa la viabilidad de los compromisos adquiridos, en términos de la capacidad de generación de divisas de la economía ecuatoriana.

Cabe recordar además que estudios recientes de la CEPAL demuestran que la mayor parte del capital ingresado a América Latina corresponde a colocación de valores, vinculadas con los procesos de privatización de empresas y actividades públicas; el resto corresponde a capital financiero especulativo, altamente volátil que aprovecha las brechas rentables temporales, determinadas por diferenciales de tasas de interés y por la evolución del tipo de cambio. Sólo un porcentaje menor y concentrado en las economías regionales de mayor tamaño relativo, corresponde a inversión productiva.

Por otro lado, existe un riesgo fundamental que se desprende de lo señalado anteriormente: cuando aún no culminaba la renegociación con la banca comercial extranjera, el sector privado ecuatoriano comenzó a buscar y utilizar las nuevas oportunidades de endeudamiento externo, las que se multiplicarán relativamente con la culminación del proceso; su confianza en recurrir al (entonces si indispensable y conveniente) Estado, para que asuma sus compromisos cuando enfrente dificultades, es un aliciente básico.

De esta manera se reiniciaría otra vez el ciclo infernal del endeudamiento. Tan importante es esta tendencia, que las autoridades económicas debieron señalar rápidamente, la necesidad de planificar el futuro endeudamiento, y realizar operaciones de ingeniería financiera para reducir aún más la deuda externa. Las ganancias del puñado de ecuatorianos que posee papeles de la deuda del país, adquiridos muy oportunamente en el mercado secundario, no cesan de incrementarse.

## LOS AVATARES DE LA “MODERNIZACION”

Otra línea de política, fundamental en la estrategia del gobierno es la “reforma sustancial del sector público”, que incluye la privatización de empresas y servicios, presentada bajo el membrete de la modernización del aparato estatal.

Este proceso ha sufrido un retraso significativo, debido principalmente a las propias indefiniciones y vacilaciones del régimen, que expresan los diferentes intereses que se mueven en su seno; y en menor medida por la resistencia de buena parte de la sociedad civil frente a una modernización entendida como sinónimo de privatización y como oportunidad para los capitales, nacionales y extranjeros, de obtener enormes ganancias en la compra-venta de acciones de empresas y activos, manifiestamente subvalorados; y/o de controlar actividades tan rentables como las diferentes subramas de las telecomunicaciones, entre otras.

En este objetivo, las principales acciones del gobierno se han orientado a la reducción de la burocracia estatal, mediante la no renovación de contratos y sobre todo con la compra de renunciaciones; a la desinversión (venta de la participación estatal en el paquete accionario o de la totalidad de la propiedad, en empresas de diversas ramas de actividad), emprendida por entidades como la Corporación Financiera Nacional, el Banco de Fomento, el IESS, el Ministerio de Agricultura, entre otras.

Se aprobó la Ley de Modernización, que pretende establecer el marco general del proceso y se creó el CONAM, como organismo impulsor y ejecutor de la modernización. Los tres titulares que han desfilado por el CONAM; las indefiniciones y aún contradicciones al interior del gobierno sobre este tema; pero, sobre todo, la magnitud de los intereses en juego y el enfrentamiento abierto entre los grupos económicos que pugnan por los activos del sector público, han definido un proceso sumamente lento, falto de transparencia, conflictivo y excesivamente politizado,

donde han proliferado los “errores”, ambigüedades y subvaloración de los valores de tales activos.

Es decir, este proceso ha tenido precisamente todas las características contrarias a las que se desprenden como recomendaciones de las experiencias, exitosas pocas y fallidas la mayoría, registradas en América Latina. Las modas siempre llegan tarde al Ecuador y no sabemos aprovechar las experiencias de otros países de la región. Peor aún, en varios casos específicos, como los del ingenio Aztra, la Cemento Nacional, Ecuatoriana de Aviación, entre otros, ha existido una estrategia clara del gobierno, o de sectores a su interior, orientada a deteriorar la imagen y situación de las empresas o entidades sujetas a la modernización-privatización, para reducir drásticamente su valoración.

Cabe agregar, que aún cuando dicha valoración se realizara en el mercado, esto es en las Bolsas de Valores existentes, su incipiente desarrollo, el carácter elemental de las actividades que se realizan en ellas y su fragilidad, derivada del limitado número de agentes que actúan en ellas, reducen su eficacia como mercado de capitales, peor aún en sociedades financieramente poco profundas como la del Ecuador.

Precisamente el reconocimiento de estos problemas y la necesidad de propiciar el surgimiento de un verdadero mercado de capitales, llevó al gobierno a impulsar y lograr la aprobación de la ley del Mercado de Valores, cuyos resultados se verán, sin embargo, en el mediano plazo.

Su funcionamiento dependerá de la superación de los límites impuestos por la presencia de un elevado número de empresas con carácter predominantemente familiar o de grupo, poco dispuestas a abrir su capital accionario al público en general; así como por la escasísima experiencia de los agentes económicos, en transacciones con papeles de renta variable. Es probable que el surgimiento de los fondos de inversión llene este vacío en términos de la demanda; sin embargo, para su completa operación se requiere una oferta permanente de valores transables, de diferente tipo, que supere la tradicional concentración de sus operaciones en papeles de renta fija y de origen estatal, básicamente.

De cualquier manera, las bolsas de valores siguen siendo absolutamente embrionarias; el monto mensual de sus operaciones representa menos del 1% de los depósitos que manejan los bancos. Sólo la especulación con las acciones de empresas privatizadas, como la Cemento Nacional y Aztra, ha dinamizado relativamente sus actividades, en los últimos meses.

Por otro lado, ante la oposición, parlamentaria y social, a la privatización de las empresas públicas presentes en las actividades claves, el gobierno ha utilizado una estrategia doble: propiciar su eliminación, por la vía de la “junta de notables”, dentro de las modificaciones constitucionales que discutirá el parlamento, apoyándose políticamente, en los resultados de una consulta popular mañosamente elabo-

rada, masivamente dirigida en los medios de comunicación y que no abordaba directamente problemas fundamentales como éste: y, en segundo lugar, utilizando otras formas jurídicas, como la de las concesiones, para incrementar la presencia del sector privado en tales actividades.

Este último mecanismo comenzará a operar pronto, en las carreteras, en la distribución de combustibles, generación y distribución de electricidad, manejo de varias actividades ligadas al funcionamiento de aeropuertos, etc.; está aplicándose ya en segmentos de las telecomunicaciones y tenderá a ampliarse cada vez más.

La suerte que corran las reformas constitucionales es incierta; pero la creciente entrega de acciones, activos, empresas y segmentos de los servicios públicos, al capital privado, nacional e internacional, continuará en los próximos meses. De cualquier manera, es evidente que el deseo del partido social-cristiano (hasta hace poco seguro de ser gobierno en 1996), de manejar directamente los rubros más jugosos de las actividades del sector público, pero sobre todo las contradicciones e ineficiencias características del gobierno actual, dilatarán el proceso más allá de su gestión.

Finalmente, es claro que el principal objetivo del gobierno en este campo es entregar al sector privado los bienes, empresas y servicios públicos, lo más rápidamente posible, sin importar ni el precio ni la transparencia del proceso; reduciendo además drásticamente el empleo en empresas y otras entidades públicas, de las cuales se ha despedido o comprado la renuncia a más de 50 mil personas. La “modernización” del aparato estatal se ha reducido, en suma, a las acciones antes mencionadas, con una concepción legalista y que no busca eficiencia y esquemas modernos en la operación de tales entidades, menos aún la descentralización y una mayor participación ciudadana en su funcionamiento y control.

## **TERQUEDAD INFLACIONARIA**

El problema más importante que encontró el gobierno purista conservador al asumir el poder, era un nivel inflacionario de dos dígitos, estabilizado sobre el 50%, sumamente alto para los patrones ecuatorianos. En consecuencia, las autoridades económicas aplicaron un esquema de estabilización, que se inició con un significativo sobreajuste del tipo de cambio, así como de varios precios y tarifas de bienes y servicios públicos; la estrategia apuntaba a romper drásticamente las expectativas inflacionarias de los agentes y situar al tipo de cambio como ancla del proceso, regulando su evolución, mediante operaciones de mercado abierto, tendientes a mantenerlo dentro de bandas prefijadas.

Ese esquema permitió reducir progresivamente la tasa inflacionaria, en particular desde fines del primer semestre de 1993, logrando prácticamente alcanzar la meta de 30%, fijada para diciembre de 1993 (se llegó al 31%). La reducción del



proceso inflacionario prosiguió en los meses subsiguientes, si bien con menor velocidad.

Es evidente que el gobierno ha conseguido reducir en forma significativa el fenómeno inflacionario. En efecto, al recibir el poder, en agosto de 1992, la tasa de inflación anual era de 52.3%; mientras que la registrada en octubre de 1994 fue de 23.8%, lo que representa una reducción superior al 55.3%.

Más aún, el gobierno ha reiterado que la reducción del ritmo inflacionario sería la mejor política social, ya que eliminaría el injusto y regresivo impuesto inflacionario, ante el cual los sectores de ingresos medios y bajos, principalmente los asalariados, no cuentan con elementos de defensa.

Cabe señalar, sin embargo, como lo han demostrado numerosas experiencias de estabilización en América Latina y en el mundo, en general, que es relativamente más sencillo reducir procesos inflacionarios que presentan tasas muy elevadas, que cuando los mismos se ubican en niveles medios.<sup>6</sup>

En efecto, los procesos de indexación, formal o informal, que tienden a generalizarse entre los agentes económicos; y, la convivencia con la inflación, determinan un fuerte componente inercial en el fenómeno inflacionario, que dificulta ulteriores reducciones. Así, en el período enero-octubre de 1994, se ha registrado una tasa mensual promedio de 1.74% (1.34 para los últimos seis meses).

En el caso ecuatoriano, el proceso inflacionario parece haberse estabilizado alrededor del 23%. Por otro lado, las propias autoridades han reconocido, como habíamos previsto en números anteriores, que resultaba imposible lograr la meta del 20% anual fijada para fines de 1994, en la Carta de Intención acordada con el FMI.

Ello se vuelve más difícil aún, si se considera que el propio proceso de ajuste incorpora, a pesar del elemento heterodoxo que significa el ancla del tipo de cambio o su flotación controlada dentro de una banda relativamente estrecha y móvil, revisiones periódicas de precios y tarifas; y, fundamentalmente la revisión mensual de los precios de los combustibles, medidas que generan presiones y expectativas inflacionarias, aunque a niveles más moderados. La tasa de inflación acumulada en los 10 meses del año es de 21.2%, previéndose para diciembre una tasa superior al 23%.

La significativa elevación del precio del diesel a comienzos de noviembre, unida al paro del transporte pesado en reacción a dicha medida, han generado importantes aumentos de los precios, en todo tipo de bienes, con un fuerte componente especulativo.

---

6. Ver al respecto: M. Bruno, G. di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (compiladores): *Inflación y Estabilización, La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México. Lecturas de El Trimestre Económico No.62. México 1988.*

Por otro lado, corroborando, al menos tendencialmente, la tesis de Schuldt <sup>7</sup>, sobre la presencia de un mayor laxismo fiscal en la segunda mitad del período de un gobierno, aspecto que algunos analistas parecen encontrar en la proforma presupuestaria elaborada para 1995, que permitiría un déficit fiscal mayor que el 0.5% del PIB previsto para este año, determinado por la estabilización de los ingresos y mayores egresos.<sup>8</sup>

En caso de presentarse efectivamente dicho laxismo, no tendría mayor impacto inflacionario, en la medida en que, como se anotara anteriormente, el incremento del gasto público se destinaría exclusivamente al pago del servicio de la deuda externa.

Pese a ello, hay autores que consideran que el gobierno estaría dispuesto a “sacrificar un mayor avance en la reducción de la inflación a cambio de estimular el crecimiento económico”<sup>9</sup>. El gobierno enfrenta este dilema, clásico en la macroeconomía, no tanto por razones ideológicas, cuanto por el compromiso adquirido con el FMI, de lograr una tasa de crecimiento del PIB de 4% en 1995 y de 5% en el producto no petrolero, en el mediano plazo.

## PREOCUPACION POR EL CRECIMIENTO

En consecuencia, el aspecto más preocupante de la coyuntura económica, para las autoridades, ha tendido a desplazarse hacia la magnitud del fenómeno recesivo generado por el ajuste, y la necesidad de crear condiciones que permitan reactivar el crecimiento, más allá del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Por ello se enfatiza la importancia de lograr tasas de interés más bajas y estables, que las que han prevalecido en los últimos dos años, caracterizadas por su volatilidad y por la rigidez a la baja, particularmente en el caso de las tasas activas. Como se conoce, tasas de interés bajas y estables estimulan el proceso de inversión y, por lo tanto, la reactivación de la economía.

Efectivamente, en los últimos meses se ha constatado la disposición del capital financiero para ajustar inmediatamente a la baja las tasas pasivas, en tanto que las activas se desplazan mucho más lentamente. Este comportamiento de los bancos ha llevado a las autoridades a enfatizar la necesidad de que los intermediarios financieros eleven sus niveles de eficiencia y reduzcan sus gastos operativos, so pena de enfrentar serios problemas por la competencia de entidades financieras externas (al momento existirían 13 instituciones financieras externas interesadas en operar en el país).

---

7. Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994. Jürgen Schuldt. Quito, 1994.

8. Ver Análisis Semanal, números 36 y 39, de septiembre y octubre de 1994.

9. Análisis Semanal No.39, Octubre 3 de 1994, página 3.

El enfrentamiento entre las autoridades monetarias y los banqueros privados en torno a la dinámica de las tasas de interés, así como la fragilidad de la recuperación de la economía (en particular de la inversión) manifiestan la limitada respuesta del sector privado frente a la política económica aplicada.

Cabe destacar el impacto regresivo sobre la distribución del ingreso de este comportamiento de los bancos, ya que golpea a la gran masa de pequeños ahorristas, que no disponen de recursos suficientes para buscar opciones más rentables y terminan transfiriendo recursos hacia el capital financiero, puesto que, durante el período, han prevalecido tasas de interés pasivas negativas.

Con el objetivo aparente de reducir las tasas de interés, incrementando la liquidez de la economía, a comienzos de agosto se rebajó y unificó el encaje bancario, que los bancos privados deben mantener por los diferentes tipos de depósitos; dicha medida, que significó liberar cerca de 100 mil millones de sucres para los bancos privados, no impactó mayormente en las tasas de interés, ni en el tipo de cambio, como cabía esperar. Un mayor rigor en el ajuste fiscal, expresado en el incremento de los depósitos, que las entidades públicas deben mantener forzosamente acumulados en el Banco Central, más que compensó los nuevos recursos inyectados en la economía por la reducción del encaje.

Tales recursos no representan sino recaudaciones por concepto de impuestos, precios y/o tarifas, que las entidades públicas recogen de la población. El mecanismo de reajuste mensual de los precios de los combustibles y una mejor recaudación impositiva, han jugado papel central en dicho objetivo <sup>10</sup>. En consecuencia, esta política significó efectivamente una transferencia de recursos de la población hacia los bancos privados.

También con el fin de mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, a comienzos de mayo de 1994, el gobierno presentó y logró una rápida aprobación por parte del Congreso, de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, prevista en la Carta de Intención presentada al FMI.

Entre los objetivos de dicha ley se mencionan el fortalecimiento de la supervisión y regulación bancarias, propiciar la creación de la banca múltiple y estandarizar las normas para los diferentes tipos de instituciones financieras, simplificando la estructura legal que norma dichas actividades. Se establecen los montos mínimos para operación de las diferentes instituciones (en UVC, unidades de valor constante introducidas por la Ley del Mercado de Valores); determinó el patrimonio técnico

---

10. Hacia ese fin apuntan la reforma tributaria y los cambios que, dificultosa y conflictivamente, se introducen en el funcionamiento de las aduanas. Al respecto vale señalar que, según informara el Ministerio de Finanzas meses atrás, se habrían incorporado cerca de diez mil establecimientos informales, principalmente comerciales, al universo de contribuyentes. Si bien el segmento "informal" es muy heterogéneo y existen unidades que mueven capitales muy superiores a los de empresas institucionalizadas, es conocido el alto porcentaje de evasión tributaria en muchísimas empresas formales.

como elemento de control de su solvencia; permite a la banca pública realizar las mismas actividades que los bancos privados, bajo iguales obligaciones y deberes. Introduce una gran flexibilidad para los bancos privados, permitiéndoles realizar diversas actividades, sin tener que crear instituciones paralelas.

La ley, que fue saludada por representantes bancarios como una ley moderna, avanzada e innovadora, en la práctica propicia la constitución de grupos financieros altamente concentrados, que de hecho establecerán relaciones privilegiadas con empresas productivas, y cerrarán las posibilidades competitivas de las entidades pequeñas. Está por verse si se logran sus objetivos, sobre todo en cuanto a incrementar la eficiencia de las instituciones financieras, propiciando menores tasas de interés y canalización de recursos hacia los sectores productivos; o, por el contrario, se consolidan las tendencias especulativas, más rentables y de corto plazo, que discriminan contra el empleo y un crecimiento sano.

En todo caso, las autoridades económicas han destacado que la economía ecuatoriana estaría reactivándose, particularmente el sector de la construcción y algunas ramas industriales; los elementos objetivos que corroborarían dicha tendencia serían un mayor consumo de cemento y la recuperación de las importaciones de bienes de capital. Al respecto cabe señalar que la recuperación de la actividad constructora, una de las más deprimidas en los últimos años, aporta poco o nada en términos de generación de divisas, rubro crucial en el corto y mediano plazo; constituyéndose más bien en un sector de refugio de ciertas inversiones, estimuladas por la rápida elevación de los precios de los bienes inmuebles.

En lo que respecta al incremento de las importaciones de bienes de capital en el primer semestre de 1994 (41.4% frente a igual período de 1993), este se explica fundamentalmente por las mayores compras externas de equipo de transporte (aumentan 113.4%), mientras las importaciones de bienes de capital agrícolas e industriales crecen sólo alrededor del 10%.

De cualquier forma, los últimos resultados de las encuestas de coyuntura agrícola disponibles, al segundo trimestre de 1994, permiten apreciar una situación predominantemente negativa o estancada, en la medida en que habría reducción de los rendimientos y la producción, en productos tales como cacao, caña, arroz, y en menor medida banano; mejora la producción de maíz duro y palma, mientras se mantienen las de café, papa y soya

En la industria manufacturera, por su parte, en el segundo trimestre se registran saldos ligeramente más favorables en los volúmenes de producción y ventas, que los observados en el primer trimestre del año. Las empresas más dinámicas serían las que producen bienes de consumo no duradero y bienes de capital (incluye ensamblaje de automotores); las primeras se orientan básicamente al consumo interno, en tanto que las segundas exportan una fracción importante de su producción hacia países de la Subregión Andina. No obstante, en el conjunto de las empresas

industriales tiende a mantenerse, en promedio, un porcentaje relativamente bajo de utilización de la capacidad instalada (66%, similar al que ha prevalecido desde comienzos de 1993).

Según han manifestado las autoridades, en este año se registraría un crecimiento del PIB cercano al 4%, muy superior al 1.7% correspondiente a 1993. Para 1995 siguen vigentes las previsiones acordadas con el FMI: una tasa de inflación de 15% y un crecimiento del PIB de al menos 4%.

No parece existir un sector capaz de generar una dinámica de crecimiento susceptible de permitir alcanzar dicha meta, salvo una importante dinamización del sector petrolero, derivada de las inversiones en exploración, vinculadas a la séptima ronda, cuyos resultados, sin embargo, no se manifestarían en un incremento de la producción en 1995.

## **PROFUNDIZACION DEL AJUSTE FISCAL**

Como ya se anotó anteriormente, la proforma presupuestaria para 1995, enviada por el Ejecutivo al Congreso, llega a 8.1 billones de sucres, para el Gobierno Central; con un incremento de 35.6% frente a 1994, lo que representa un alza en términos reales. No obstante, dicha alza corresponde básicamente al servicio de la deuda, que representa el 31.2% del total de egresos presupuestados.

En términos del sector público consolidado (incluyendo empresas públicas), los ingresos previstos para 1995 se mantendrían alrededor del 24.9% del PIB, frente a egresos estimados en 26.1%, lo que determinaría un déficit del 1.2% del PIB, superior al 0.5% establecido como meta para 1994.

En el rubro de ingresos para 1995, del Sector Público No Financiero, se prevé un incremento de las recaudaciones aduaneras (no sólo en términos de ingresos arancelarios, sino también del Impuesto al Valor Agregado y de los Impuestos a los Consumos Especiales), debido a las mayores importaciones, a mejores procedimientos y al fortalecimiento de la supervisión. Los ingresos por ventas de combustibles tenderían a mantenerse como proporción del PIB, lo que implicaría que seguirían las elevaciones periódicas, aunque más moderadas que las registradas en el primer semestre de 1994.

El servicio de la deuda externa comprometido para este año fue de 135 millones de dólares, monto que en 1995 llegaría a 223 millones de dólares. Como porcentaje del PIB, el servicio de la deuda interna y externa representará 5.7% del PIB estimado para 1995 (frente a 3.8% en 1994), incluyéndose en la proforma presupuestaria de 1995 un monto de 2.5 billones de sucres.

Igualmente dentro de la Proforma Presupuestari, el resto de egresos aumenta 10.6% en términos corrientes, es decir registra una disminución en términos reales. Los únicos sectores que tendrían un ligero incremento en términos reales, son Defensa y Salud.

Las reducciones más importantes se darían en Servicios Generales (básicamente Administrativo y Finanzas); y en gasto social (especialmente en Educación, Desarrollo Urbano y Bienestar Social); en el ámbito económico habría una reducción en el presupuesto del sector agropecuario, parcialmente compensada por el incremento del sector comunicaciones, correspondiente a carreteras.

La proforma presupuestaria para 1995 incluye igualmente 268.1 mil millones de sucres para compra de renuncias (monto superior en 47.5% al destinado a ese fin en la proforma de 1994); así como una reducción en términos reales del rubro sueldos y salarios (incremento de 19.5% en sucres corrientes). Se prolonga, por lo tanto, la política de reducción del empleo público de los últimos dos años, sin que exista dinamismo en el sector privado que permita reabsorberlo, por lo que se profundizarán los niveles actuales de desempleo y subempleo.

Más aún si el gasto en inversión por parte del sector público se estabiliza, como se prevé, en torno al 7% del PIB, con un incremento de 24% en términos corrientes, lo que representa su virtual estancamiento en términos reales.

En este punto, es importante destacar la significativa diferencia de la política económica aplicada en el Ecuador, frente a las de las paradigmáticas economías asiáticas. Estudios recientes <sup>11</sup> establecen una elevada tasa de inversión, sostenida en el tiempo y favorecida, entre otros aspectos, por una elevada inversión pública y por una mayor disponibilidad de crédito, como una de las características más sobresalientes de las exitosas economías del Sudeste Asiático.

En consecuencia, la política fiscal profundiza las tendencias establecidas en este y en anteriores análisis de coyuntura, recargando el peso del ajuste sobre los sectores de menores de ingresos de la población. Elimina toda posibilidad de un rol del Estado, como reactivador y reorientador del funcionamiento de la economía, en drámatico y paradójico contraste con lo que sucede en los países industrializados y en las economías dinámicas del Sudeste Asiático (ver al respecto el capítulo correspondiente a la Coyuntura Internacional).

La viabilidad social y política de dicho esquema de ajuste está por verse; y, aún los propios organismos financieros internacionales están propiciando, en forma creciente, una mayor atención sobre los impactos sociales del ajuste y el sesgo profundamente concentrador de las recuperaciones, que marcan también diferencias fundamentales con las de los "modelos" asiáticos.

---

11. Larraín Felipe y Vergara Rodrigo (1993): Inversión y ajuste macroeconómico: el caso del Este de Asia; en El Trimestre Económico No. 238, México, Abril-Junio de 1993.

# REFORMA CONSTITUCIONAL Y CONSOLIDACION POLITICA DEL AJUSTE

## LOS MOTIVOS DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La consulta de agosto, definió un mandato imperativo para procesar reformas a la Constitución del Estado. Los resultados favorables al régimen, en términos de que la ciudadanía se pronunció por una limitación a las atribuciones del congreso y un respaldo al fortalecimiento del ejecutivo, permitió a una Comisión de notables preparar un proyecto de reformas constitucionales. La crisis del sistema político que adquirió nuevas manifestaciones en este año, se vio acentuada con la alta abstención electoral y el incremento de los votos nulos, en las elecciones de mayo.

La propuesta de reforma constitucional, surge en el marco de una falta de consensos entre diversos grupos económicos en torno al tema de las privatizaciones. Esto se origina en un hecho: si bien los distintos grupos de interés y de capital están de acuerdo sobre las privatizaciones, no hay una forma definida de llevarlas a la práctica. Por otra parte, se evidenció en el sindicalismo la ausencia de propuestas frente a las privatizaciones, puesto que no se avanzó más que en una oposición a éstas, sin sugerir o esbozar formas de participación de los trabajadores y la sociedad en los procesos de privatización.

Así mismo, las resistencias al ajuste desde el sindicalismo y la movilización popular, se hallan bastante controladas. La movilización indígena de junio que concluyó en una inédita situación de negociación de la Ley de Desarrollo Agario mediante el motín, mostraba un nuevo escenario en el que podrían procesarse acuerdos sociales en torno a temas específicos, pero ha culminado en la definición de un nuevo status quo de tenencia de la tierra y otra institucionalidad respecto al agro.

La capacidad de oposición al ajuste desde los actores sociales se relaciona con el nivel previo de corporativización de la sociedad y la profundidad que alcance la crisis económica. Debilitados organizativamente los actores sociales populares, la capacidad de bloquear las políticas gubernamentales tiende a declinar.

Las condiciones de crisis de las organizaciones laborales y el avance de la desintegración social no deja en pie actores sociales con capacidad de disputar iniciativas de cambio social. Agotadas las medidas de resistencia al ajuste, tienden a prevalecer conductas individuales y se reducen los referentes colectivos de la acción social.

En el derrumbe de las fuerzas opuestas al ajuste estructural, los programas gradualistas ejecutados por los gobiernos de centro, fueron venciendo las resistencias de los opositores, y acostumbraron en cierto modo a la población a convivir con la inflación y el represamiento de los ingresos.

La reforma constitucional, se inscribe en términos generales en una corriente que recorre América Latina: el fortalecimiento del ejecutivo como condición básica para concluir el ajuste estructural. Se concibe que un ejecutivo fuerte es la palanca para efectuar la reforma económica y política. Si se observa la tendencia de la reforma constitucional en países vecinos, se nota un régimen presidencial fuerte consolidado en Colombia con la reforma constitucional de 1991; así mismo, en Perú, la reforma constitucional impulsada por Fujimori en 1993, define un régimen autoritario con predominio absoluto del ejecutivo. Hay que recordar que la necesidad de fortalecer la función ejecutiva estaba bastante clara en la intención de la reforma constitucional que propuso en 1983 Oswaldo Hurtado.

La nueva constitución, prevista para afirmar un modelo neoliberal, es la formalización de una situación de las fuerzas que se mueven en torno a la reforma económica.

La discusión del nuevo rol del Estado en la economía y en la sociedad, se halla condicionada por el proceso de globalización que redefine el rol de los Estados nacionales. El tema deja de estar encerrado en límites nacionales, puesto que se trata de un debate y propuestas de transformación del Estado a nivel mundial. La postura neoliberal predominante ha definido la necesidad de un Estado reducido a sus mínimas funciones, tales como el mantenimiento del orden y la seguridad, la inversión en educación y salud, la realización y mantenimiento de infraestructura y, la protección del medio ambiente. Por lo que se propone cancelar otras formas de intervención económica y la privatización de las empresas públicas.<sup>1</sup>

Se encuentran en juego dos nuevas concepciones sobre el Estado: el **Estado mínimo**; y el **Estado subsidiario**. El Estado mínimo, es una definición que alude a un estado pequeño y **light**, lo que supone un aparato que tenga el tamaño indispensable para la administración civil y el ejercicio del monopolio de la violencia. El Estado subsidiario, implica la subordinación del Estado al mercado, en tanto este deja de tener un rol activo en la esfera económica y en la intervención en los

---

1. Banco Mundial, **Informe sobre el Desarrollo Mundial**, Washington, 1991.



mercados. De manera que se privilegian los principios de desregulación y desreglamentación como elementos claves para dar fluidez al mercado.

La institucionalidad definida por la constitución de 1978, se encuentra seriamente vulnerada tanto por la crisis de los partidos políticos que impulsaron un nuevo sistema político, así como por el avance de una nueva legislación que ha “sitiado” a la Constitución vigente. En efecto, las reformas al Código del trabajo, la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Instituciones Financieras, y La Ley de Desarrollo Agrario, supone un cambio que procesado vía modificación de leyes específicas, vulnera muchos principios y supuestos de la Constitución de 1978. De esta manera había una contradicción entre los principios estáticos de las normas constitucionales vigentes, frente a la dinámica real de la sociedad y la política, donde actúan fuerzas sociales que llevaban a la reforma del Estado y del sistema político.

El nuevo ordenamiento constitucional propuesto, tiene que cumplir varias funciones: por una parte, la estabilización y racionalización de un sistema de poder. Esto es, un régimen presidencialista con rasgos patrimoniales, donde indudablemente la intención básica es la de **consolidar un marco político que concluya la reforma económica**. Por otra parte, una función específica de propaganda y educación política. En efecto, los enunciados explícitos e implícitos del proyecto de reforma, son una concreción y desarrollo de la doctrina neoliberal de recorte del Estado y ascenso del mercado.

El proyecto de reforma constitucional, apunta a la creación de una nueva institucionalidad política, que permita culminar la ejecución del ajuste estructural. Hay en este sentido una visión de corto plazo, pero cuyas consecuencias pueden ser muy duraderas en la sociedad, en términos de que podría instalarse por largo tiempo un régimen autoritario con el poder concentrado en el ejecutivo.

## **EL FIN DE UNA EPOCA HISTORICA**

Indudablemente, estamos ante la presencia del fin de una época histórica en la que fue dominante la figura del Estado. En una revisión breve del proceso histórico desde 1925, encontramos tres ciclos de modernización.

El primer ciclo de modernización del estado y la sociedad ecuatoriana, comienza con la “Revolución Juliana” de 1925, que inaugura la institucionalización de los conflictos sociales y étnicos a través del derecho social y políticas estatales limitadas, iniciándose la representación corporativa de los grupos sociales desde la Constitución de 1929. Luego la Ley de comunas en 1937 y el Código del Trabajo en 1938, consolidan la institucionalización del conflicto rural y el conflicto capital-trabajo. Esta presencia limitada de sectores populares organizados, era correspondiente a una participación política restringida de la población, y fue una etapa de

inestabilidad política que también dio origen al velasquismo como un tipo específico de populismo engarzado en un Estado que tenía rasgos oligárquicos y patrimoniales.

Un segundo ciclo de modernización se inicia en la década del cincuenta con un rol creciente del Estado con aparatos estatales y competencias específicas, reconoce soberanías regionales, a través de las entidades autónomas. Se consolida la articulación interregional con una sólida red vial terrestre. Se definen las políticas de integración del campesinado indígena de modo más preciso al sistema escolar, junto a la creación de la Misión Andina en 1956 como agencia especializada para el trato a la población indígena. En este marco, la Junta Militar de 1963-1965 descongestiona de conflictos rurales al agro, especialmente de aquellos que se habían concentrado al interior de las haciendas, promoviendo también el desarrollo industrial así como la creación de canales y vías de ascenso social para las clases medias.

Un tercer ciclo, lo cumplieron los regímenes militares de la década del setenta, culminando los anteriores movimientos modernizadores de la década del cincuenta y sesenta, dotando al Estado un rol central, y suprimiendo en los hechos el anterior sistema político. Se había consumado de esta manera la formación de un Estado desarrollista que, sin embargo había logrado sortear los agudos conflictos de la modernización y la heterogeneidad social y étnica del Ecuador. Si un objetivo del Estado desarrollista es el de controlar las fuerzas internas del mercado y la vinculación al mercado internacional en función del interés nacional, este proceso alcanzó su techo durante el gobierno de Rodríguez Lara.<sup>2</sup>

Este largo proceso de gestación del Estado moderno, concluyó con la aprobación de la Constitución de 1978.

En un horizonte más general, es posible determinar otros elementos adicionales que expresan la relación estado-sociedad, tanto en lo relativo a la conformación de un aparato estatal propiamente dicho como en la configuración de la nación, puesto que esto se ha sustentado en la ideología del mestizaje como ideología básica de la “nacionalidad ecuatoriana”, un sistema de administración étnica para la población indígena, y el tratamiento de las relaciones de las sociedades regionales con el Estado.

---

2. Un aspecto básico sobre el funcionamiento de los Estados desarrollistas, es la noción de autonomía “inclusiva”, como una especial capacidad del Estado de situarse sobre los intereses privados, siendo también muy eficaz en promoverlos. Cf. Peter Evans, “O Estado como problema e solucao”, *Lua Nova*, No. 28/29, 1993, Sao Paulo, pp.107-156. Es obvio que el Estado no es solo un reflejo de las estructuras económicas y de los grupos dominantes de la sociedad; pero una explicación de la autonomía relativa de este, en circunstancias concretas podría provenir de la existencia histórica de una burocracia capaz de diseñar y aplicar políticas (Scokpol 1985: 124-125). Así mismo, la autonomía estatal puede ser transitoria, y mayor o menormente viable en ciertas fases históricas (Ibid, p. 128). De allí que el gobierno del General Rodríguez Lara, aparezca como una concreción de esa fase de fortalecimiento de la autonomía estatal.

El mestizaje como ideología oficial, tiene su punto de partida en la revolución liberal, al identificar el ideal de una integración cultural que tiene como supuesto la fusión de las culturas. Después, se afirma la idea de nación mestiza que suponía una homogenización cultural. Fue bastante eficaz en proponer un molde e ideal en el que coexistieron las más diversas posiciones de izquierda y derecha, y permitió reconocer simbólicamente el pasado glorioso de los pueblos indígenas, eludiendo al mismo tiempo el significado de las actuales culturas indígenas. Esta concepción del mestizaje se nutre a la vez de algunos aspectos de criollismo, y reivindica un torrente de héroes patrios. La ideología de la nación mestiza ha sido pues uno de los fundamentos del estado-nación.

El desarrollo histórico del Ecuador, presenta un proceso de centralización estatal que ha sido la lógica dominante después de 1870, sin embargo, estuvo acompañado del apareamiento de la cuestión regional, como un conflicto entre centro y periferia al interior del espacio nacional constituido luego de 1830. La formación de tres regiones, Quito, Guayaquil y Cuenca, aparece como un proceso de alianzas y la presencia de proyectos sociales que se han desenvuelto atravesando los distintos niveles de la sociedad. Por eso, el desarrollo histórico del estado ecuatoriano, ha sido correlativo a la presencia de poderes regionales. (Manguashca 1992:182-183)

El sistema político ecuatoriano, tiene unas características definidas por el proceso de reestructuración jurídica del Estado de 1978, donde se pusieron las reglas para el funcionamiento electoral, las elecciones personales y pluripersonales, y el rol de los partidos políticos como monopolizadores de la acción política.

El sistema político surgido en 1979, tiene su fundamento en el rol de representación principal atribuido a los partidos políticos, como ejes de organización del parlamento y los poderes locales. Combinado con las modalidades corporativas de representación y gestión de intereses organizados como grupos de presión frente al Estado. Se forzó a la formación de partidos políticos "nacionales", lo que en realidad implicaba siempre una representación política regional inicial como punto de partida.

Durante la década del ochenta, se generó una crisis de representación, originada en la debilidad de los partidos políticos y la vigencia de los grupos corporativos de la sociedad.

## **LOS EJES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

La década pasada fue de preparación y creación de las precondiciones para adoptar las reformas estructurales neoliberales, situando un terreno de consenso en torno a la crítica del Estado. Este proceso fue dirigido por la derecha y aceptado parcialmente por las fuerzas de centro; en tanto, la izquierda legal entraba en una aguda crisis ideológica y organizativa.

La situación ecuatoriana, se halla a medio camino entre las privatizaciones y la realización del ajuste estructural, donde el eje y dirección del proceso no es ya el cuestionamiento al ajuste, sino la definición de sus ritmos y tiempos.

En la idea de modernización que toma cuerpo en la sociedad ecuatoriana, se ha impuesto un “sentido común”: la modernización aparece como la privatización y la reducción del aparato de estado.

“Menos Estado y Más Mercado”, supone el imperio del mercado. Este es una institución que opera mediante redes sociales, las mismas que muchas veces son informales, así como pautas culturales compartidas que no vienen solo de los derechos de propiedad. (Evans 1993, p. 114). Por eso, hay una necesidad de generar un campo cultural común para el funcionamiento fluido del mercado con pautas culturales intersubjetivas que suponen también una ciudadanía política.

Pero si no se halla interiorizado el mercado como comportamiento individual y social, no es factible el imperio del mercado como factor regulador y decisor de las relaciones sociales. Por lo tanto, los sujetos deben ser persuadidos largo tiempo, o “constreñidos” a funcionar acordes con las pautas del mercado. Paradójicamente, un Estado que se derrumba, efectúa al mismo tiempo una intensa campaña para su achicamiento. El Estado es el mismo instrumento de su reducción, mediante grupos económicos que han asumido su control, para lograr un aparato estatal recortado y con las mínimas funciones económicas.

La reforma constitucional propuesta por el ejecutivo, tiene como su eje fundamental la redefinición del rol del Estado. La sección de la Economía (Título III. Arts. 70-75) establece el concepto de Estado subsidiario, limita la propiedad estatal a lo excepcional y se incorporan los conceptos de delegación o concesión para explotación de recursos naturales y servicios públicos. De esta manera quedan consolidados los conceptos previstos en la Ley de modernización del Estado, lo que se une a la coexistencia de un régimen privado, público y mixto de seguridad social (Art. 47).

Pero esta pérdida de lugar del Estado respecto a la economía, no podría ponerse en práctica si no se observan otros aspectos, tales como el recorte de las atribuciones del legislativo, puesto que el ejecutivo tiene capacidad de veto a la función fiscalizadora y un fortalecimiento del ejecutivo a nivel local, con el incremento de atribuciones a las Gobernaciones de provincia (Art 180). De este modo, se propone proseguir con un Estado centralizado, difiriendo los procesos de descentralización estatal. No obstante, la propuesta de que los diputados aprueben el presupuesto del Estado por sectores de gasto y pierdan capacidad de manejar partidas del presupuesto del Estado, debe considerarse positiva en la definición de las funciones de los legisladores, pero simultáneamente, vuelve más fuerte al ejecutivo, al manejar con mayor discreción el presupuesto del Estado, al limitarse los controles parlamentarios.

En la estructuración del parlamento, se ha introducido la diferenciación en dos Cámaras, una de Senadores y una de Diputados (Art.88). Este regreso a una estructura parlamentaria anterior a 1970, reeditaría los conflictos que paralizaban al legislativo. La elección de las dos Cámaras junto a la primera vuelta presidencial, generaría una fragmentación del parlamento. Mientras que las elecciones seccionales junto a la segunda vuelta electoral, llevaría a fortalecer el control del ejecutivo sobre cargos y autoridades del régimen seccional.

El complemento a este autoritarismo político, es la participación de independientes en las elecciones, junto a un disminuido régimen de partidos: *“Todos los ciudadanos escogidos para desempeñar funciones de elección popular, podrán ser reelegidos sin limitaciones y no requerirán la afiliación a un partido político ni el patrocinio de este”* (Art. 62). De esta manera, se da curso a los mecanismos mercantiles como señales y orientaciones para la organización de los procesos electorales. Se puede preveer con esto el florecimiento de caciquismos locales y el imperio del clientelismo político como modalidad básica de participación. La imagen que resulta clara es entonces la de un ejecutivo fuerte sustentado en fuerzas locales de poder. Cuánto ha cambiado la situación desde 1986, cuándo Febres Cordero, convocó a un plebiscito para decidir si los ciudadanos independientes no afiliados a partidos políticos podrían ser candidatos a funciones públicas, el pronunciamiento popular fue el no. Mientras que ahora predomina el sí a los independientes como opinión popular.

Una de las características básicas del ordenamiento constitucional ecuatoriano desde la Constitución de 1929, fue la de fijar los conceptos de función social de la propiedad, la representación corporativa de distintos sectores sociales y un marco de ejercicio de derechos colectivos. Estos conceptos se mantuvieron en las distintas Constituciones vigentes desde 1929, pero en la reforma se reemplazan estos conceptos con la subsidiariedad del Estado, la eliminación de privilegios corporativos y un nuevo marco del ejercicio de los derechos individuales. El derecho de huelga, se limita severamente en su ejercicio, y se prohíbe la sindicalización y el derecho de huelga a los empleados públicos (Arts. 60 y 86).

Ante el recorte de los derechos colectivos, se propone un acentuamiento de los derechos individuales, especificando claramente que se prohíbe la discriminación social y étnica (Art. 23, 6) y se enuncian los derechos de género. Predomina una visión del individuo frente al Estado, lo que se traduce en una nueva institución, la Defensoría del Pueblo, que permitiría la acción sobre los derechos cuando sean vulnerados por el Estado (Arts. 29-34). De este modo, se define una nueva forma de la ciudadanía, donde prima el individuo y no los gremios o corporaciones.

El régimen agrario previsto en la Constitución, afirma el status quo luego de la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario con la intención de vincular la propiedad a la eficiencia y el desarrollo de la empresa agrícola. Art. 79: *“Se proscribe el*

*acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimula la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción”.*

La cuestión étnica, se halla reconocida en el proyecto constitucional con la noción de Estado **unitario, pluricultural y multiétnico** (Art. 1). De acuerdo a esto, el Estado es indivisible territorialmente, alejando el fantasma de los grupos étnicos como “Estados dentro del Estado”. En términos concretos, se reconoce las lenguas indígenas en sus áreas de uso y la educación bilingüe (Art. 42). Por otra parte, la enunciación del “Desarrollo humano sustentable”, implica la incorporación de indígenas y afroecuatorianos al desarrollo, vinculado a la preservación del medio ambiente y los derechos humanos (Art 2).

La incorporación del tema multiétnico y pluricultural implica una nueva dimensión ideológica de la identidad nacional que permitiría institucionalizar las variadas expresiones de la sociedad. Establece una nueva fuente de legitimación ideológica del Estado que reemplaza parcialmente a la nación mestiza como referente cultural. El mestizaje queda convertido implícitamente en un componente de la identidad nacional.

La CONAIE, presentó una propuesta de reforma constitucional que en sus aspectos más destacados, propone cambiar el inciso primero de la Constitución que dice que el “Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario”, proponiendo sea reemplazado por: *“El Ecuador es un país plurinacional, pluricultural y plurilingüe, que reconoce, protege, respeta y desarrolla su diversidad cultural”*. El proyecto de la CONAIE pide también que el artículo 2 sea modificado, para que se declare como lenguas oficiales, además del castellano, a siete lenguas indígenas -entre ellas el quechua-. Se plantean otros cambios en los artículos 3, 4, 5 y 6, todos en relación a la plurinacionalidad.

Otro punto de controversia es que se sustituya el inciso primero del artículo 27 por: *“la educación es deber primordial del Estado plurinacional, la educación oficial es laica, intercultural, bilingüe y gratuita en todos los niveles”*.

En cuanto a los derechos políticos, proponen que *“en las jurisdicciones territoriales de los pueblos indígenas, de entre sus miembros, se elegirá a sus representantes ante el Congreso Nacional y gobiernos seccionales, a través de un proceso eleccionario interno y exclusivo para pueblos indígenas. Los elegidos constituirán los representantes directos en necesidad de intervenir en las elecciones generales”*. Se aspiraría también a potenciar una mayor representatividad de las colectividades étnicas, en tanto el Estado deberá garantizar la representación indígena directa y adicional, equivalente al 30% en la conformación del Congreso nacional y de los Gobiernos seccionales <sup>3</sup>.

---

3. CONAIE, Proyecto de reformas a la Constitución política del Ecuador, 1994. (7p.)

Otra de las reformas propuestas por la CONAIE, es la relativa a la autonomía étnica. De acuerdo a esto, las comunidades indígenas son autónomas y sus autoridades podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos. Lo que implicaría el reconocimiento de una legalidad consuetudinaria aplicada a una administración étnica propia.

Un vacío en la reforma constitucional es el relativo al tema de los territorios étnicos. El tema es altamente controversial: a los sectores dominantes, la mención del territorio étnico como propuesta vinculada a las nacionalidades indígenas, evoca rápidamente el fantasma de la formación de "Estados paralelos". En un sentido práctico, el Estado ha reconocido la existencia de territorios étnicos en la amazonía y la costa. El problema, más bien se halla situado en lo que significaría un territorio étnico en la sierra. Sobre todo, hay zonas donde el habitat indígena está atravesado por otros grupos sociales y múltiples formas de propiedad rural y gestión de los recursos naturales.

Comparativamente, la Constitución colombiana de 1991, establece un vínculo entre el reconocimiento de lo pluriétnico y multicultural a la cuestión de los territorios étnicos y al medio ambiente. Los territorios indígenas son definidos como entidades territoriales (art. 286), que tienen el derecho de ser gobernadas por consejos indígenas organizados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades (art. 330). Pueden administrar sus recursos, definir programas de desarrollo y percibir una parte del impuesto público. El territorio étnico de acuerdo a la Constitución colombiana, se halla conformado por la reunión de varios resguardos. *"De esta manera, la mayor parte de la Guajira colombiana, la Sierra Nevada de Santa Marta, situada en el cruce de tres departamentos, casi todo el Vaupés, inmensas regiones situadas en los Llanos o en el Putumayo, otras más reducidas pero políticamente importantes, como la región de Tierradentro (Cauca) podrán exigir mañana poder organizarse como vastas provincias indígenas, gozando de una amplia autonomía"*. Pero es importante destacar que esta autonomía no incluye la propiedad del subsuelo <sup>4</sup>.

El procesamiento de la reforma constitucional, tiene todas las condiciones políticas para que se imponga el punto de vista del ejecutivo. Propuestas de naturaleza diversa como la presentada por la CONAIE o el Foro Democrático que agrupa a organizaciones populares y personalidades democráticas, parecen tener poca viabi-

---

4. Christian Gros, "Derechos indígenas y nueva constitución en Colombia", *Análisis político*, No 19, mayo-agosto 1993, Santa Fe de Bogotá, p. 18. Así mismo, se creó una circunscripción especial para la elección de senadores y representantes de indígenas y comunidades negras a la Cámara de representantes, de acuerdo a las zonas de residencia de los grupos étnicos (Ibid, p. 20) Todo ello fue resultado de la apertura del sistema político con la Asamblea Constituyente de 1990.

lidad. Las reformas propuestas por el Foro Democrático, conservan el papel interventor y regulador del Estado en la economía, amplían los derechos laborales e introducen derechos étnicos <sup>5</sup>.

De esta manera, la dirección en la que marcha la reforma constitucional, exhibe una tendencia autoritaria marcada por la concentración de atribuciones en el ejecutivo y la disminución de atribuciones del legislativo.

La obsesión por una menor intervención del Estado en la economía no implica el retiro de este, sino otra configuración de las relaciones existentes entre el Estado y la economía. De hecho, lo que se busca es un Estado pequeño pero capaz de supervisar y garantizar el funcionamiento del mercado. Esta es la perspectiva de los grupos económicos que definirán el curso de las privatizaciones.

El avance de la reforma política, significará la conformación de un régimen político en el que operan procesos electorales, junto a elementos autoritarios en la toma de decisiones y la formulación de políticas.

---

5. Foro Democrático, Propuesta de Reformas Constitucionales, Quito, 5-X-1994 (31p.)

## 19

## DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Contribución al conocimiento de los andenes, *Luis Masson Meiss*. La liberalización y privatización del mercado de arroz, *Geoffrey Cannock*, *Ramón Geng*. Producción y distribución de semilla de papa en el valle del Mantaro, *Jorge Alarcón*. Perspectivas para el desarrollo agroindustrial de la papa en el Perú, *J. Herrera*, *G. Scott*, *N. Espinola*, *W. Amorós*, *M. Ato*. Disolución de comunidades campesinas y dinámica municipio-comunidad, *Jaime Marcos*. Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierras de las comunidades, *Guillermo Figallo*. Enrique López Albújar y el estudio del bandolerismo peruano, *John Dawe*, *Lewis Taylor*. NOTAS: Comentarios al artículo de Miguel Mermis, *Fernando Eguren*. Cambios en la sociedad rural de Cajamarca, *José Rodríguez Villa*. Publicaciones recibidas. Convocatoria al SEPIA VI.

**Valor de la suscripción por cuatro números:** Latinoamérica US\$38, Norteamérica y Europa US\$40, Asia y Africa US\$42. **Pedidos y giros:** A nombre de CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Teléfono: 336610. Fax: 331744.



**Pobreza Urbana y Desarrollo**  
Revista cuatrimestral  
**Publicación del Programa FICONG**

**Temas abordados en los primeros tres años del Programa:**

**Nro. 1:** ONGs-Estado-Comunidad. Nuevas estrategias para la producción y mantenimiento del hábitat en América Latina.

**Nro. 2:** Desarrollo institucional de ONGs de promoción y desarrollo.

**Nro. 3:** Financiamiento de programas y proyectos para la reducción de la pobreza.

**Nro. 4:** Políticas sociales y modelos de desarrollo.

**Nro. 5:** Municipios-ONGs. Sus relaciones en programas de desarrollo local.

**Nro. 6:** Evaluación institucional de programas de desarrollo y reducción de la pobreza.

**Nro. 7:** Desarrollo institucional II de ONGs de promoción y desarrollo.

**Nro. 8:** Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina.

**Nro. 9:** (Diciembre '94) Políticas, Programas y Proyectos destinados a la reducción de la Pobreza en América Latina.

**Suscripción anual (Tres números)**

Argentina.....	\$24
Países limítrofes y Perú.....	US\$30
Resto de América Latina.....	US\$36
Resto del Mundo.....	US\$48

IIED-AL Programa FICONG Corrientes 2835 Cpo.A, 6to piso, Dto B. (1193) Buenos Aires,  
Argentina. Tel. 961-3050 Fax. (54 1) 961 1854.

## memoria

NUMERO 3

1993

Revista anual de:

MARKA - Instituto de Historia y Antropología Andinas

Compra y venta de tierras por los indios de Cuenca • El gobernador provincial en los períodos garciano y alfarista • De los objetos a las etnias precolombinas • Poética y política en los Andes Ecuatorianos • Los Incas en el norte del Ecuador • Urcuquí a mediados del siglo XVII • Sublevaciones y conflictos indígenas en Chimborazo • Supervivencia de la brujería medieval • La fiesta de la Chonta • Los sistemas religiosos norandinos.

P.V.P. S/. 10.000, por ejemplar.

**Suscripciones (Un número anual):**

América Latina.- US\$10

Otros países.- US\$12

Casilla 17-03-262 /

Quito- Ecuador

*Tema Central*

A black and white illustration of a wooden barrel overflowing with crumpled paper, symbolizing corruption. The barrel is the central focus, with a white rectangular box containing the word 'CORRUPCION' overlaid on its front. The paper is piled high, spilling out of the top and bottom of the barrel. The style is a high-contrast, grainy halftone print.

**CORRUPCION**

## CRITICA DE LA RAZON CORRUPTA

José Sánchez Parga

*Es la relación con las cosas, el volumen de riqueza y la propiedad lo que condiciona la relación con las personas. Tal contexto confiere a cualquier actividad de corrupción no sólo un alto grado de impunidad ante el juicio de la ética, sino también la mejor coartada con la complicidad entre una opinión pública y los actores y sectores corruptos.*

### PREAMBULOS EXPLICATIVOS Y PARADOJAS DE LA CORRUPCION

La extensión del fenómeno y sus antiguas raíces históricas parecen hacer de él algo inherente al ejercicio del poder, lo cual obliga a interrogarse si es posible hacer política sin ensuciarse las manos. Y de ahí la paradoja de una suerte de aceptación latente de la corrupción; legitimación que coexistiría con profundos sentimientos de su reprobación social. De esta manera el ciudadano mantiene el poder de los políticos sospechosos o culpables de corrupción con una cierta y táctica complicidad simbólica.

Esto explica que en todos los países y regímenes la corrupción quede poco reprimida, sea endémica en todos los niveles políticos-administrativos, a pesar

de sus bien conocidos efectos perversos: fraudes fiscales y desfalcos al tesoro público, desvíos de fondos, tráfico de influencias, nepotismos, degradación de los servicios públicos y del civismo.

Ante la corrupción surgen las preguntas del por qué y del cómo y para qué, y todas sus posibles definiciones, ya sea en relación al derecho y a la legalidad, ya sea sociológicamente en referencia a los valores y normas socio culturales, ya sea políticamente en cuanto a formas de ejercicio del poder o respecto a determinados comportamientos políticos (clientelismo).

### Explicación funcionalista

En términos de funciones manifiestas o latentes, la corrupción provoca algunas consecuencias de sistema en la

sociedad, tales como lubricar los engrajes de las relaciones sociales, económicas y políticas; producir un efecto redistributivo entre sectores sociales; además actuaría como un sustitutivo funcional de la participación directa en el poder, y mientras que por una parte ciemienta las élites y los partidos, por otra condiciona las mismas eficacias del poder.

La red o sistema de relaciones en y con los aparatos político-administrativos, otorga potencialmente corruptores un medio de reapropiación de poder por parte de aquellos que se encuentran desprovistos de él, o de quienes ambicionan mayor poder. La "red" de relaciones llega a constituir así un capital acumulativo, que asegura ventajas a quienes ya disponen de bases de apoyo; reconforta y recompensa las desigualdades del poder, sirviéndose de él, aunque sea colocándose en los límites de la legitimidad y la legalidad. Adicionalmente, las "redes" de relaciones articulan la sociedad civil al mundo político-administrativo, y vinculan verticalmente niveles de poder y niveles de riqueza. El clientelismo y la maquinaria política son sus expresiones particulares, funcionando como un sistema de intercambios inmediatos o diferidos.

La corrupción política es una forma específica de carácter secreto, de una red nacional; esta sí posee sus visibilidades específicas. El secreto permite desviar arbitrariamente el monopolio de la violencia legítima ligada al poder, en provecho de intereses cuya satisfacción hubiera sido bloqueada sin tal intervención;

y según la aceptación de Durkheim la corrupción sería "normal", ya que garantiza un juego "libre", necesario para el buen funcionamiento de la sociedad.

En referencia concreta, y como ejemplo, en un Estado tan centralista y estructuralmente ineficiente como el ecuatoriano, sólo los clientelismos, las coimas, los desvíos de fondos y otras formas de corrupción permitirían la ejecución de no pocas políticas públicas y programas, y una liberalización de zonas y sectores para el eficaz juego político.

Se puede muy bien objetar que esta "justificación funcional" de la corrupción confunde las "necesidades del sistema" con los intereses privados y de algunos grupos. En efecto, situa en un mismo plano la noción abstracta de sistema social y los intereses concretos en favor de tal o cual decisión, pero ignora la estratificación sociopolítica y las diferencias de poder entre los actores, algunos de los cuales pueden "jugar" en el sistema y otros no.

La corrupción política tendría además otra función importante: redistribuir los recursos públicos por vías paralelas accesibles a sectores excluidos pero vinculados al esquema del poder: porcentajes oficiosos de los mercados y negocios públicos sirven para financiar los partidos y las campañas electorales; numerosos negocios nacionales e internacionales se pactan y aseguran a golpe de corrupción en complicidad con el fisco.

Esta función de redistribución paralela es tanto más importante cuanto

que las sumas en juego resultan considerables por la adición de miles de pequeñas fugas a todos los niveles.

La interpretación de la corrupción como “sustitutivo funcional” de la participación directa en el poder considera que quienes están apartados del poder conseguirán por esa vía, un acceso a recursos prohibidos.

### **Enfoque relacional**

La corrupción se basa sobre una estructura relacional asimétrica a causa de las desiguales posiciones de los diferentes sectores económicos y políticos. La asimetría permite negociar el poder, abusar de él para obtener un beneficio. En el proceso de corrupción política quien dispone de la “cosa pública” (fondos, decisiones, informaciones, autorizaciones...) está en posición de fuerza, aun cuando sea la contraparte quien aparece como “corruptor” activo y visible.

El enfoque funcionalista y relacional no consideran más que a los actores que se benefician de la corrupción: los corruptores y corrompidos; pero no tienen en cuenta un actor esencial y decisivo: la víctima. Aunque por difusa no aparezca a primera vista, el análisis de la corrupción debe buscar la víctima olvidada o perdida.

Cabe empezar preguntándose si el hecho de obtener algo mejor y más rápido por procedimientos desviados, dispensa de reformar las rigideces y deformaciones del sistema, o bien si éstas son precisamente mantenidas como una fuente de ventajas discretas ó secretas

y selectivas. Derribar obstáculos a golpe de corrupción, beneficia a aquellos que ya disponen de una cierta capacidad relacional, que les permite “enchufarse” en el circuito o subsistema de la corrupción, para obtener un contrato, un puesto, una decisión o autorización ventajosas. Las redes de la corrupción poseen sus beneficiarios y sus excluidos, y la solidaridad que reforzaría, se restringe a determinadas conexiones.

La corrupción se presenta al mismo tiempo como un impuesto paralelo, que contribuye a engordar los flujos monetarios, que transitan por el Estado, a costa de la sociedad civil, de los contribuyentes, de los consumidores de servicios públicos. De ahí que el actor de la corrupción sea al mismo tiempo una de las víctimas en tanto que corruptor contribuyente; y que las redes de corrupción se inserten en los flujos de bienes, de servicios y de dinero que circulan entre el sector público y el sector privado de la sociedad civil.

Por ser esencialmente discretas ó secretas estas redes de corrupción, la única manera de contrarrestarlas es comenzar provocando la visibilidad del sistema. Y en esta empresa de hacer público un sistema corrupto nada más eficaz en las sociedades modernas que el trabajo de la prensa. Aun cuando frecuentemente, la revelación de negocios corruptos responda menos a un objetivo de saneamiento público que a la finalidad de destruir a un adversario político.

El éxito de la lucha contra la corrupción depende, por todo ello, de una serie de factores: a) libertad de prensa con

sus posibilidades de desarrollar un periodismo investigativo; b) las características de la clase política más o menos estable, instalada en el poder, profesionalmente y distanciada de la sociedad civil; c) la separación de poderes del Estado permite el juego de los contrapoderes de las élites; d) la mayor o menor dependencia del poder judicial respecto del político.

### **Anomía y contradicción de normas**

Según el análisis estructural, consistente en abordar un conjunto de relaciones sociales más o menos contradictorias o complementarias, y en discernir los intereses y estrategias de las fuerzas implicadas, la corrupción política aparece como un exponente de toda la complejidad de la estructura social, y de las normas de los diversos grupos que la componen.

Esta noción de posición estructural conduce a algunos autores (Heidenheimer, *Political Corruption*, New York, 1970) a proponer una tipología de la corrupción: la **negra** suscita una severa reprobación tanto de las élites políticas como del conjunto de los ciudadanos; la **blanca**, la cual consiste en sortear las prohibiciones y contravenciones, y que provoca una indulgencia ampliamente compartida; la **gris**, en cambio, suscita reacciones contradictorias, reprobaciones y tolerancias, entre los ciudadanos y las élites.

Esto obliga a replantear la cuestión de fondo: ¿por qué la corrupción es al mismo tiempo reprobada y tolerada? ¿De

dónde le viene este carácter contradictorio de convertirse en un signo de anomía y desafío a las normas, a la vez que ejerce un efecto constringente y normativo?

Por un efecto de engranaje, el actor se encuentra atrapado en el sistema, y no puede evadirse sin una penalización excesiva. En seguida, el contagio crea un ulterior efecto de espiral, y el engranaje se generaliza. Por ejemplo, el empresario que no "coima" pronto se verá condenado a quedarse sin ofertas, las cuales serán dirigidas hacia otros colegas y concurrentes menos rigoristas. Y lo mismo ocurre con el partido político que se contenta con las cotizaciones de sus afiliados y rechaza los recursos no oficiales de financiamiento. De esta manera la corrupción se impone como "hecho social" a los actores, y se institucionaliza, pervirtiendo el mismo sistema. De ahí la paradoja que un hecho social como la corrupción sea a la vez ilegal y constringente por su doble efecto de engranaje y espiral. Estas paradojas clarifican la hipótesis, si no la teoría, de la **doble estructura normativa** en la que se inserta la corrupción.

### **Explicación estructuralista**

El sistema cultural de todo grupo social comprende esta doble estructura normativa, compuesta de dos órdenes de interacción más o menos segmentados ó disociados entre sí: el orden simbólico y el orden estratégico.

**La estructura normativa en su dimensión simbólica** corresponde a una

visión idealizada y óptima que la sociedad se hace de sí misma. Es este “mito social” lo que se encuentra codificado en la constitución y leyes o reglas del grupo; y por analogía con los conceptos de “super-ego” o “ideal del yo” del psicoanálisis, esta dimensión normativa sería relativa al “super-grupo” o “super-ego” colectivo.

En cambio, la **estructura normativa es su dimensión operacional** regula las prácticas concretas de los actores confrontados con la realidad social, con sus exigencias y las estrategias de los otros actores. Dicha normatividad estratégica se constituye en función del **principio de realidad**, y comprende las reglas del juego efectivamente aplicadas, los códigos implícitos y las tácticas aceptadas, aun cuando el grupo social tienda a ignorarlas, y evita tomar conciencia de ellas a fin de proteger su propio ideal de sí mismo, su “super-ego” colectivo.

Ambos órdenes normativos interactúan de muchas maneras. En unos casos la dimensión simbólica oculta la realidad por un efecto de camuflaje; tal efecto de ilusión óptica aumentaría todavía más la distancia entre la norma ideal y la norma estratégica, provocando una suerte de esquizofrenia social. En otros casos las dos órdenes actúan el uno sobre el otro por un ajustamiento, que se traduce tanto por una rápida evolución del Derecho, si este se encuentra demasiado desfasado de las prácticas, como por un control social difuso o estático, cuando los comportamientos se desvían excesivamente de la normatividad ideal.

La frontera entre la normatividad simbólica y la normatividad operacional es una distancia más o menos fluctuante según los grupos, sectores y culturas sociales. La distancia es ancha si la estructura normativa está muy disociada; y es estrecha, cuando las dos dimensiones tienden a acercarse y fundirse.

Tal frontera, sin embargo, no resulta la misma para los simples ciudadanos y para las élites. Tanto Platón (*La República*, III 389) como Maquiavelo (*El Príncipe*, II) sostienen que los gobernantes tienen el privilegio y a veces el deber de mentir a los ciudadanos. Según esto, los gobernantes se encontrarían investidos del deber de aplicar determinados procedimientos tácticos a fin de realizar los objetivos del grupo social y mantener su identidad, preservando otro código ideal y disociado del operacional. Las desviaciones respecto de la normatividad simbólica no son sancionadas y castigadas, a no ser que siendo reveladas públicamente provoquen una reacción de indignación colectiva; de lo contrario, serán aceptadas como parte de un modo operacional de gobierno.

La distancia entre la normatividad simbólica y la normatividad operacional varía en el tiempo y en el espacio, según la tolerancia del grupo, y la mayor o menor legitimidad del modo operacional, y también según la necesidad del “super-ego” colectivo más o menos fuerte. Los discursos políticos desempeñan un papel importante para preservar

la dimensión simbólica de la normatividad. Por otra parte, una enseñanza del Derecho y una discursividad ética, separadas de las realidades sociológicas y políticas, y de las ciencias sociales, contribuyen a mantener una normatividad ideal disociada de las prácticas reales.

### **Ética estratégica de las clases dominantes**

La ética práctica es compartida preferentemente por las élites económicas y político-administrativas, que hacen de ella su ideología dominante; y la adhesión a los códigos de esta normatividad operacional aparece como un signo de lealtad y de solidaridad entre ellas. Sus corolarios son: a) gratificaciones para los miembros de las redes; b) una creciente distancia entre las élites y los ciudadanos, ya que las técnicas de compromiso terminan por convertirse en una norma del grupo, que al mismo tiempo que lo cimienta se eleva como una barrera que restringe su acceso; c) una culpabilidad inconsciente y difusa se cristaliza a veces en chivos expiatorios, que pagarán con su persona la corrupción de todo el sistema; d) una ley del silencio compartida por todos, y necesaria para preservar dicho sistema.

La ética utilitarista de la corrupción puede incluir prácticas ilegales, que se sitúan en los límites de la legitimidad con coberturas o apariencias legales y camuflajes justificativos. Por lo general están relacionadas con actividades perfectamente justificables o respetables (licitaciones públicas, construcciones, pro-

yectos industriales ó programas sociales), y no tanto con actividades ilegales (droga, tráfico de divisas o armas, robos). La corrupción política se inserta en las actividades públicas y normales, de las que sólo las prácticas insertadas, se encontrarán sometidas a la ley del silencio.

Esto plantea la cuestión sobre si se trata de corrupción o de anomía. Durkheim define la **anomía** como una ausencia de normas, que desorienta a los ciudadanos (pudiéndolos conducir al suicidio) o bien a una sociedad en su conjunto (pudiéndola llevar a su total desestructuración).

Ahora bien, no parece que las redes de la corrupción se caractericen en general por una situación de anomía en sentido estricto, sino más bien por una contradicción entre los fines y los medios, o entre dos estructuras normativas, una orientada hacia el orden de los valores y símbolos, de tipo ideal, y otra más práctica y utilitaria orientada hacia el beneficio y la eficiencia.

En este sentido, la armonía del sistema quedaría asegurada por una suerte de consenso ambiguo, una ignorancia intencionada, una ilusión semi-consciente de los ciudadanos, y por los compromisos que cimientan las élites dominantes.

Pero cuando la corrupción no tiene límites, cuando no hay voluntad ni institucionalidad capaz de sancionarla y de atajarla, nos encontraríamos en una situación de **anomía**, cuando ya no hay reglas de juego que ordenen y gobiernen las relaciones en una sociedad. Una parte creciente de la plus-valía econó-



mica transita por el Estado, haciendo vivir una clase político-administrativa cada vez más pesada. Según esto, el Estado aparece como un parásito corrupto y corruptor de la sociedad civil, y la corrupción se presenta entonces como la apropiación ilegal o ilegítima de un excedente de los flujos económicos, que circulan por la sociedad civil. Según esto, se trata de una forma económica de alienación política, en la que entran en contradicción perversa la esfera económica y la esfera política, la sociedad civil y el Estado, los intereses públicos y los intereses privados.

#### LOGICAS SOCIO-CULTURALES DE LA CORRUPCION

A la corrupción le acecha el mismo malentendido que a la violencia, el terrorismo o cualquier otro fenómeno que nos parece contrario a la sociedad y destructor de la sociabilidad. Empezar calificando a la corrupción como **asocial o anti-política**, o contraria a la sociedad, constituye un obstáculo para comprender y explicar las “socio-lógicas” y lógicas políticas, que dan cuenta del fenómeno de la corrupción en las sociedades modernas.

Por ello, y tras la introducción de las distintas corrientes interpretativas de la corrupción, proponemos en este capítulo analizar los que nos parecen aquellos factores principales, que inciden en el hecho de la corrupción, particularmente en el Ecuador, y caracterizan su modernidad.

La corrupción, ¿siempre existió pero nunca como en la actualidad fue tan ge-

neralizada? ¿Siempre se encontró de manera más o menos difusa u ocasional en todas las sociedades, pero nunca como ahora adquirió tales proporciones, frecuencias e intensidades? ¿Siempre hubo corruptos, corruptores y fenómenos de corrupción pero nunca como hoy se llegó a pensar que el mismo sistema político se hubiera corrompido?

Comenzar respondiendo a estas interrogaciones, y argumentando las respuestas, supone introducir otra cuestión previa: acaso ha cambiado de tal manera el contexto socio-cultural y político del mundo moderno, que hace más transparente y también más censurable la corrupción y por consiguiente más penalizable? La contestación a esta pregunta pone en consideración ese nuevo fenómeno y concepto de “escándalo político”, que proporciona una centralidad y visibilidad social nuevas a la corrupción. (Cfr. F. Jimenez Sánchez, “Cruzados o fariseos? La complejidad de los escándalos políticos”, en *Claves* N° 45, Sept. 1994).

Resumiendo este preámbulo, el fenómeno actual de la corrupción se presenta simultáneamente como un prisma en el que se refractan los más diferentes aspectos socio-económicos, políticos y culturales de la sociedad moderna, y como una radiografía para su análisis.

Si en términos generales cabe sostener que la corrupción es tan antigua como el contrabando y la prostitución, en su aceptación más técnica y precisa, como **los malos manejos de los funcionarios públicos en la apropiación indebida de los recursos del Estado**,

se puede sostener que la corrupción moderna nace con el mismo Estado moderno, de lo cual testimonia Boaiustuau en su **Teatro del Mundo** (1560), al referirse a “un siglo como el nuestro tan corrupto, tan depravado...” (J.-Cl. Waquet, **Corruption, Ethics and Power un Florence, 1600-1770** Cambridge, 1991, 88-90). Y en el siglo XIX la pregunta obligada de los ingleses a quien regresaba de los EEUU era “No es cierto que allá todo el mundo es corrupto?” (G. R. Searle, **Corruption in British politics 1895-1930**, Oxford, 1987, p. 418-422). Aunque la tendencia irresistible fue siempre identificar la corrupción en los otros países y no en el propio. Así para los europeos Francia, “la tierra del **affaire**” era el país clásico de los escándalos de corrupción política. Obien los países del Tercer Mundo, América Latina y Africa, donde (en Nigeria) tuvo lugar en 1982 la Conferencia Mundial sobre corrupción.

Pero hoy la corrupción se ha vuelto indiscriminada, sin latitudes ni fronteras su torbellino envuelve todo tipo de sociedades y regímenes políticos, de Rusia a Japón atraviesa toda Europa de arriba a bajo, pasando por el continente americano. Enumerar nombres de escándalos es ya superfluo, y la corrupción involucra desde la policía hasta Presidentes de la nación.

Antes, una conspiración del silencio rodeaba los hechos corruptos, y ya en los años 70 el Premio Nobel de Economía Gunnar Myrdal denunciaba la existencia de un tabú que impedía el tratamiento de la corrupción. En el transfon-

do del problema encontramos una cuestión clásica y no plenamente resuelta desde Maquiavelo: la crítica relación entre ética y política. De hecho, aun hoy la opinión pública más fácilmente disculpa las actividades corruptas del político si este es eficiente y eficaz.

Esta misma posición había sido sustentada por Henry Ford en 1904, para quien “la pereza y la decadencia son más peligrosas que la corrupción”; y añadía en términos casi apologéticos: “la corrupción abre nuevas puertas a los grupos sociales en ascenso y, por tanto, sirve a la estabilidad e integración de la sociedad americana” (Searl, 1987:417s).

Idéntico elogio de la corrupción comenzó a aplicarse más tarde al Tercer Mundo, cuando en 1964 Nathaniel Leff argumentaba que la corrupción era fuente de desarrollo económico (cfr. E. Posada, “Corrupción y Democracia. La rebelión del ciudadano indignado”, en **Claves**, n.45, sept. 1994:17). Y aún a finales de la década de los 80 un sociólogo como Robin Theobal se repite intrigado el tradicional interrogante de si la corrupción es realmente un problema, para responder que no lo es (1990:107).

Sin embargo, ya en la década anterior, pero más decididamente a inicios de los 90 comienza a cambiar el escenario, las sensibilidades y también las apreciaciones de la corrupción. La democracia y el debate democrático con el imperativo de mayor transparencia inauguran los tiempos del “ciudadano indignado” ante los hechos de corrupción. Mientras el ideal de la sociedad civil y de la ciudadanía ganan espacio intelec-

tual y moral, parece sonar la mala hora para la clase política, la principal responsable de actividades corruptas.

Si, como sostiene el periodista argentino Mario Damient, “la corrupción en Latinoamérica no es sólo una desviación social sino una forma de vida” (Hemisphere, 1991), no cabe objetarle diciendo (como hizo Carlos Menen) que todos los sistemas están corruptos, pues la contestación puede ser drástica: “la corrupción existe dentro del sistema, mientras que en el caso de Argentina la corrupción es el sistema”. Y según el informe de Oxford Analytica de 1991, Ecuador es con México, Panamá, Venezuela, Colombia, Perú, Paraguay, Argentina y Brasil, donde la corrupción se incrementó con mayor notoriedad en los últimos años.

La amplitud tan generalizada del fenómeno de la corrupción, las proporciones, frecuencias e intensidades que ha alcanzado en la actualidad obligan a comprender tanto el carácter “moderno” que la define como los factores y lógicas sociales que la explican. Entre estos últimos nos proponemos identificar aquellos que se presentan como sus principales analizadores: las transformaciones del Estado y del sector público, espacio privilegiado de la corrupción, la ética con sus también actuales cambios y siempre problemáticas relaciones con la política, y articulando ambos fenómenos una nueva ideología y cultura marcadas por la lógica dominante del mercado y lo que se ha convenido en denominar el “neo-individualismo posesivo” (McPherson). Aspectos todos es-

tos que en el Ecuador actual presentan fisonomías muy particulares, las cuales obligan a incluir los factores adicionales de un sistema jurídico muy poco eficiente y eficaz para controlar la corrupción, y de una opinión pública tan poco sensible al “escándalo público” como incapaz de producir un sistema de censuras sociales.

## El Estado de la corrupción

### a) La corrupción del Estado

En la actual transformación del Estado, implementada por el imperativo neoliberal de **menos Estado y más sociedad civil**, se ha sostenido que “la tentación de sobornar es directamente proporcional al tamaño del Estado” (D. Gallager), y se argumenta que el Estado menos corrupto es el que tiene menos injerencias en la economía. Tal afirmación puede tener veracidad en sus referencias cuantitativas, pero no explica ni permite comprender la cualidad del fenómeno de la corrupción pública, la cual estaría más relacionada con la misma transformación cualitativa del Estado actual (y no tanto con su volumen), y que responde a una nueva racionalidad socio-política con varios ingredientes: la privatización del Estado y su efecto perverso en la privatización de lo público; la sustitución de la lógica político-estatal por la lógica del mercado; la transferencia de lo estatal hacia la sociedad civil.

Por sí mismos estos procesos no tienen necesarias consecuencias corruptas

más que en los comportamientos a los que pueden dar lugar y en los usos o abusos que se hacen de ellos. Pero antes de pasar el análisis de la etiología y morfología de la corrupción estatal es necesario aclarar una cuestión preliminar; ¿Por qué el Estado moderno se muestra tan corrompible?

La modernización del Estado ha supuesto un doble proceso de desarrollo de sus aparatos especialmente políticos y de sus aparatos técnico-burocráticos. Tal transformación del Estado moderno ha significado una separación cada vez mayor de la gestión estatal respecto de las clases y grupos dominantes de la sociedad, y en consecuencia de una también mayor diferencia y distancia entre los administradores públicos o actores políticos y los actores económicos.

Esta brecha y distancia entre el ámbito de lo político-público, cada vez más institucionalmente autónomo, y el ámbito de lo económico que ha logrado también una mayor autonomía, ha implicado una doble crisis por parte de cada uno de los dos ámbitos. Ya que si de un lado el sector político y tecnoburocrático carece de suficiente poder económico, las fuerzas económicas, de otro lado, adolecen por sí mismas de poder político; y sin embargo cada uno de estos dos sectores necesita del poder del otro para fortalecerse e incluso para ser eficaces en su propio ámbito.

Más aún, tal creciente separación entre lo político-burocrático estatal y las fuerzas económicas ha generado a su vez conflictos de interés por parte de dichos sectores. Sería esta situación de tensio-

nes y confrontaciones lo que provocaría la corruptibilidad del sector político estatal y las disposiciones corruptoras de los agentes o fuerzas económicas de la sociedad.

A dicha situación respondería la ilegítima e ilegal monetarización de la política y del Estado, que afecta principalmente a los partidos políticos y a la tecnoburocracia del sector público, y una perversión política de los sectores y agentes económicos cada vez más necesitados del apoyo y las influencias políticas para desarrollar sus competencias financieras y sus competitividades comerciales.

Según esto, el fenómeno de la corrupción más allá de su anecdótica y de sus aspectos ético-morales, representa una suerte de depravación de la clásica "economía política" (inaugurada en 1776 por Adam Smith con su obra **La riqueza de las naciones**), cuando la economía comienza a ser pensada y tratada desde la política, y cuando los hechos y objetos económicos eran medios para desarrollar el poder político y del Estado. En esta perspectiva la corrupción aparece como el emblema o síntoma de un cambio sustancial, al invertirse la clásica relación de la economía política, y hacer de lo político un medio para el poder económico, con la consiguiente subordinación de la política a la economía.

Un fenómeno adicional a este cambio, y que tendrá una ulterior y directa influencia en la corrupción es que si a partir del siglo XVI (Maquiavelo), y en el umbral de la economía política, la po-

lítica empieza a emanciparse de la moral, con la subordinación de la política, la economía no sólo completa dicha autonomía de la política respecto de la moral, sino también se reduplica o refuerza la emancipación de la economía respecto de la moral. **Es decir tanto la economía como la política se volverán cada vez más independientes y ajenas a la moral.**

Es en este transcurso, donde tienen lugar los cambios más recientes de la modernización del Estado - el paso de un Estado Keynesiano a un Estado neoliberal -, que los nuevos procesos socio-políticos, económicos y culturales parecen haber propiciado el fenómeno de la corrupción. En este nuevo contexto, y bajo la dominante ideología neoliberal, la declinación del Estado en sociedad civil con la forma de su "privatización", se abre un acoso privatizador de los recursos públicos. Y si todo lo estatal y público se vuelve privatizable, una legitimación implícita desencadenaría la estrategia generalizada de corrupciones y complicidades corruptas.

En tal sentido, la corrupción aparecería, por un lado, como una forma entre oportunista y competitiva de acelerar y completar la privatización del Estado, y de todo el ámbito político; y por otro lado, como una forma y procedimiento legítimos o legítimables para someter el poder político al económico.

Precisamente este sentido define la idea general de "corrupción", cuya acepción más amplia significa "cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala", "pervertir una realidad al privar-

la de su propia naturaleza". Tal es la aplicación más apropiada del significado de corrupción a la economía ó riqueza que pervierte la política, y su aplicación inversa a la política que pervierte la economía.

Son las nuevas morfologías que en las sociedades modernas adoptan las relaciones entre poder económico y poder político lo que abre un campo desregulado y por ello propicio para una perverción recíproca entre la economía y la política. Con toda su variedad de modalidades: del cohecho al peculado, pasando por el fraude, el nepotismo y tráfico de influencias.

En tales condiciones la complicidad entre política y economía se expresará cada vez más en una mercantilización de la política, cuya amplia topología abarca tanto el marketing electoral hasta la compra y venta de servicios públicos. La lógica del mercado permea así la racionalidad político estatal, propiciando la práctica de la corrupción. Al rebasar la esfera específicamente económica y extenderse al ámbito socio-político, el principio comercial de maximizar las ganancias y minimizar las pérdidas se traduce en una transformación de los comportamientos y relaciones sociales, al socializarse las pérdidas, cargando los costos y saldos al sector público, y privatizar los beneficios.

Este imperativo de la privatización, acicateado por un "individualismo posesivo" (McPherson) y por una "ética subjetiva", **que justifica y legitima toda apropiación beneficiosa para el individuo, constituido como valor úl-**

**timo e irreductible**, representa el clima cultural de la moderna corrupción.

La representación del Estado como “ogro filantrópico” su imagen de obstáculo para el desarrollo de la sociedad civil, de la iniciativa privada y aun de la misma democracia, contribuyendo a minar las bases de un modelo de Estado nacional, que pierde soberanía tanto a partir de los procesos de regionalización y de autonomía intranacionales, como a partir de la internacionalización económica, política y cultural, y de los procesos de integración regionales. Tal Estado se convierte en presa fácil de todas las formas de privatización incluso fraudulentas. Y simultáneamente el político y el servidor público, al perder legitimidad se vuelven a su vez también presa de la privatización de sus servicios. Ya que si el servidor público vive de los impuestos del contribuyente es al contribuyente que se encuentra subordinado, y del contribuyente que puede esperar cualquier gratificación adicional por servicios adicionales.

En consecuencia **la corrupción moderna responde a una lógica estatal, y a la racionalidad que regula la nueva subordinación de la política a la economía.**

## **b) La política y el dinero**

El mundo del dinero y el de la política en los países desarrollados presenta muchos aspectos comunes. Ambos en cierto modo y cada uno a su manera contribuyen a la distensión de los vínculos sociales: el Estado asumiendo cada

vez más compromisos y servicios ofrecidos a los individuos en detrimento o sustitución de las estructuras familiares, comunitarias, sociales (educación, salud, ocio, etc.); el mercado monetizando el intercambio, de tal manera que *“la comunidad de mercado en cuanto tal es la más impersonal de las relaciones de la vida práctica..., encontrándose en completa oposición con todas las otras formas de comunalización, las cuales presuponen siempre una fraternalización ó socialización personal”* (M. Weber, **Economía y sociedad**, 634).

Pero el Estado y el Mercado, política y dinero, no llevan existencias paralelas. Por el contrario, los valores de constreñimiento y de redistribución que encarna el Estado entran en conflicto frecuentemente con los valores del intercambio, que caracterizan el mercado, y de los cuales el dinero es el vehículo por excelencia.

En las formas pre-modernas de Estado el dinero y el poder reanudan vínculos nuevos y más estrechos. El poder se arroga el derecho de prelevar impuestos y “diezmos” sin más límite que sus propias necesidades, y sin más justificación que el derecho del más fuerte; de la misma manera que se reserva el derecho de distribuir, de vender cargos y privilegios, de expropiar o de restituir.

La formación de regímenes democráticos eliminará (al menos en principio), al dinero como medio de acceso al sistema político, haciendo de la ciudadanía el único principio de participación en el poder: en la democracia los derechos políticos se fundan sobre la igual-

dad de todos los ciudadanos ante la ley y el poder, al margen de sus riquezas o diferencias económicas.

Pero esta separación de la política y el dinero es más un principio y programa democráticos que una constatación y expresión de la realidad. Es un hecho que la riqueza facilita y amplía el acceso al poder, aunque se considera corrupta la relación inversa: cuando el poder se convierte en vía de acceso a la riqueza. El dinero desempeña también una función corruptora cuando opera como criterio de selección de dirigentes políticos o de expresión de los ciudadanos, cuando se vuelve un elemento indispensable del funcionamiento de los partidos, de los grupos de presión y de la comunicación o relaciones políticas.

La amplitud que alcanzan las intervenciones del Estado como empresario, proveedor de servicios, como distribuidor de bienes y regulador económico, todo ello hace que el mismo Estado se inserte en el mercado y en un complejo y diversificado sistema de intercambios monetarios. En tal sentido, a través de sus políticas, el Estado produciendo rentas y plus-valía, haciendo y deshaciendo riquezas colectivas e individuales, se involucra con el dinero, articulando éste al mismo sistema de la política.

Tal situación ha dado lugar a lo que se ha llamado "la mitología política del dinero" (J. -N. Jeanney, *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX siècle*, Fayard, París, 1981), según la cual el sistema político y los políticos han esquivado el problema de afrontar el di-

lema del dinero y del poder, ignorando o simulando ignorar las relaciones e implicaciones concretas entre el dinero y la política, como si ambas esferas mantuvieran una autonomía separada, y como si la política perteneciera al mundo ideal mientras que el dinero fuera, como decía Shakespeare, "la puta común de toda la humanidad".

Esta actitud esquizofrénica no encuentra más débil justificación que la de establecer una distinción maquiavélica entre los fines (de la honorabilidad política) y los medios necesarios para la obtención de tales fines, muy a despecho de su carácter reprensible o condenable. Dicha situación permite justificar las prácticas fraudulentas, o delictivas en nombre de los intereses del partido, de la razón de Estado o de la misma democracia.

En conclusión, no cabe ignorar la percepción ciudadana ante el enriquecimiento ilícito de sus gobernantes o políticos. Habría que explicar a qué se debe el cambio operado en las indignaciones y repudios escandalizados respecto de los nuevos comportamientos de resignación, de indiferencia y aun de tolerancia, como si la corrupción de los políticos al mismo tiempo que es percibida como un beneficio de la misma política, fuera también considerada como un ejemplo y justificación para cualquier otra forma de actividades corruptas.

### Las encrucijadas de la ética

Asistimos hoy a un fenómeno aparentemente contradictorio: una profun-

da crisis moral en las sociedades modernas y una crítica emergencia de la ética no sólo como programa imperativo para el reordenamiento de la sociedad y la cultura sino también como un nuevo dispositivo para repensar y comprender el mismo mundo moderno.

La historia de la ética ha atravesado tres grandes fases a lo largo del proceso civilizatorio occidental. Una primera, dominada por la moral religiosa, y que tenía su fundamento en una “justicia penal divina” según las expresivas palabras del maduro Kant (**La metafísica de las costumbres**, VI, 489, Tecnos, Madrid, 1989). Desde inicios de la Edad Moderna, siglo XVI, hasta la Ilustración (s. XVIII), pasando por la Reforma, que en gran medida contribuyó también a una secularización de los fundamentos de la moral, el destino de ésta fue desarrollarse como una **Ética sin religión** (según el título de la obra de E. Guison, Santiago de Compostela, 1983).

Al disolverse su **forma religiosa**, la antigua **religión del deber** se ha transformado en un **deber sin religión**, y simultáneamente los deberes hacia los hombres han tomado la delantera y suplantado a los deberes hacia Dios. Al rechazar los modernos la sujeción de la moral a la religión, se ha comenzado a pensar y practicar una ética de los derechos individuales.

Pero también el intento interpretado por Kant de refundamentar metafísicamente la ética en una suerte de “deber ser”, de imperativo categórico, interior al hombre se ha revelado un insuficiente fracaso, y hoy nos encontramos tam-

bién con una **Ética sin metafísica** (G. Patzig, **Ethik ohne Metaphysik**, Vandenhoeck und Rupert, Göttingen, 1971). En esta perspectiva que lejos nos queda ya no sólo esa abstracción sacrificial del **deber** sino también el mismo programa ético de E. Durkheim, para quien “actuar moralmente, es actuar con miras a un interés colectivo”, ya que la verdadera moral empieza más allá de la beneficencia altruista, exige adhesión a los grupos sociales.

El eclipse total de esta última propuesta ética ya secularizada ha completado la plena desfundamentación religiosa de la moral, y por consiguiente un definitivo divorcio entre ética y religión. **Esto hace que hoy sea posible encontrar la más inescrupulosa inmoralidad con una religiosidad práctica.** La era postmoralista coincide con la deslegitimación de las obligaciones hacia la colectividad y la redignificación social de la esfera estrictamente interindividual de la vida ética amputada, sin embargo, de su carácter imperativo.

En consecuencia, tampoco los nuevos intentos de refundación de una **ética comunicativa o diagonal** (Habermas), o de un “individualismo solidario” (A. Cortina), parecen suficientes para garantizar ni un nuevo reordenamiento de las costumbres ni una regulación ética de las relaciones sociales.

Sin embargo, un balance de este largo proceso histórico de la ética y un inventario de la actual situación en las sociedades modernas, nos enfrentan a una doble fenomenología ética. En primer lugar, la tan criticada **ética de si-**



tuación con sus dos orientaciones: la que se remonta a Aristóteles, para quien toda acción se sitúa siempre en un “ethos” ya vivido, un determinado carácter individual y comunitario, con sus valores y regulaciones; y otra que Weber llama **moral de las responsabilidades** concretas en lugar de la **moral de las convicciones** o de los principios abstractos.

Se trata la primera de una ética inteligente y aplicada, menos preocupada por las intenciones puras que por los resultados benéficos para el hombre, menos idealista que reformadora, menos adepta a lo absoluto que a los cambios realistas, menos conminatoria que responsabilizadora.

Otro aporte para la refundación de una nueva ética procede de la propuesta democrática, con el respeto a los derechos ciudadanos y a la dimensión pública de la sociedad. Se trata de una ética cívico-política, que articula el **deber ser** con lo que es posible (según la fórmula de Aristóteles); ya que el mismo principio que funda los derechos de los ciudadanos fundamenta también sus obligaciones entre ellos.

Aún contando con un tácito y universal reconocimiento, esta ética se presenta tan frágil como contingente. De un lado, porque el sistema de antinomias constitutivo de la misma democracia no logra coordinar sus potencialidades e imperativos éticos, ya que *“la democracia moralmente deseable y legítima no se reduce a un mero mecanismo, sino que consiste en un modelo de organización social, basado en el recono-*

*cimiento de la autonomía de los individuos y de cuantos derechos lleva aparejado...”* (A. Cortina, *Ética sin moral*, Tecnos, Madrid, 1990, p.257).

De otro lado, el exacerbamiento de los derechos subjetivos, unido a la cultura del estímulo de las necesidades individuales han generalizado *“la idea general (es) que se puede hacer cualquier cosa y que nada está mal con tal de salir bien parados de ello”* (C. Castoriadis, *Capitalisme moderne et revolution*, UGE, París, t. II, 1979, p.296).

Según esto, el bastión de una **ética democrática** fundada en la igualdad y en el respeto de lo público y en los derechos del “otro” tampoco parece hoy irreducible, cuando el individualismo moderno se define cada vez menos en relación a “los otros” y cada vez más en relación a las cosas; cuando la propiedad y la riqueza predominan sobre los criterios de honestidad y prestigio, y cuando la opinión pública se debilita ante lo que se puede poseer. El juicio de los otros importa menos que el interés personal.

Más aún se diría que es la relación con las cosas, el volumen de riqueza y la propiedad lo que condiciona la relación con las personas. Tal contexto confiere a cualquier actividad de corrupción no sólo un alto grado de impunidad ante el juicio de la ética, sino también la mejor coartada con la complicidad entre una opinión pública y los actores y sectores corruptos. Obviamente con una sola excepción: cuando la corrupción no se comete con éxito y el corrupto va a la cárcel. De lo contrario, cuando la co-

rrupción evade la justicia, los corruptos lejos de perder su prestigio podrán seguir gozando del reconocimiento de la opinión pública olvidadiza. Olvido que nunca es una pérdida de la memoria sino una negociación con el pasado.

En el caso de la corrupción se verificaría la sentencia de Benjamín Franklin: el código de la honestidad cede el puesto al código de la respetabilidad; el corrupto no será honesto pero será respetado.

### **Arraigos culturales y modernidad de la corrupción**

Aunque participe de los rasgos comunes que el fenómeno de la corrupción presenta en todas las sociedades modernas, y aunque también ciertas raíces culturales sean compartidas con otras sociedades latinoamericanas, hay un arraigo colonial de la cultura de la corrupción, que el imaginario económico político sigue arrastrando en nuestros países.

Las burocracias del Antiguo Régimen no distinguían la función administrativa propiamente dicha de la propiedad de los medios e instrumentos administrativos, ya que los funcionarios estaban legalmente provistos de la misma propiedad o tenencia de los cargos públicos. Estos medios (regidurías, corregidurías, alguacilazgos, tesorerías, alcaldías, procuradorías, defensorías...) a falta de pautas y mecanismos racionalizados de comportamiento, eran una suerte de botín, para colocar a los miembros

de un séquito o de un ejército, la venta o compensación por servicios.

Para algunos historiadores la corrupción institucionalizada era una suerte de válvula de escape para el colonialismo español, al incrementar la participación política de las capas criollas y al ayudar a mantener el equilibrio del poder, esencial para la unidad de las colonias con la metrópoli. Las prácticas corruptas no eran implementadas sólo por quienes gobernaban para impulsar una determinada política económica o meros objetivos personales, sino también por quienes se sirvieron de ellas para volcar el equilibrio del poder en beneficio de intereses de clases locales y, en última instancia, en favor de un proceso de emancipación política, que se concretó a inicios del siglo XIX.

Más allá de la corrupción hereditaria del Estado y administración coloniales, y que sería achacable a las mismas perversiones del modelo colonial de dominación, una mercantilización de las estrategias sociales de sociedades que no han desarrollado un importante sistema económico productivo, pudo haber contribuido por su parte a generar una cultura muy mercantil y proclive a extender los procedimientos de compra y venta a las mismas relaciones sociales y servicios públicos.

La racionalidad del intercambio mercantil no tiene nada de perverso en la medida que los contenidos y valores del intercambio son equiparables y en cierto modo equivalentes por la misma regulación económica del mercado. Pero

cuando se compra un bien o servicio, que convencionalmente se sustrae a dichas equivalencias económicas, tal bien o tal servicio se corrompe, al modificar la compra y venta su propia naturaleza y función. El principio de que todo es negociable puede tener alcances extremos, y ser llevado a los límites de la ética y la misma legalidad.

Esto sucede con la corrupción pública y política, la cual ha encontrado en la moderna sociedad de servicios un ambiente muy idóneo para desarrollarse. Hoy, los servicios intelectuales, el conocimiento, la información han entrado plenamente en la economía de mercado, y aun dentro de ella se han convertido en una mercancía de tan elevado valor de uso como de cambio. Nada tiene de extraño, por ello, que esta economía de los servicios haya adquirido costos y precios mucho mayores para los intereses privados de los que posee en el sector público-estatal, dando lugar así a una difusa y generalizada corrupción o corruptibilidad de dichos sectores.

Habría que dar también cuenta de aquellos factores que hacen de la "corrupción a la ecuatoriana" un caso particular, muy ligado a los procesos de modernización de nuestra sociedad en las últimas dos décadas. El cambio social y económico acelerado pone en cuestión valores y pautas de comportamiento vigentes, que con frecuencia dan lugar a oleadas de corrupción. En ciertas circunstancias, esta corrupción puede desempeñar un papel positivo en el proceso modernizador, permitiendo que grupos nuevos y dinámicos pongan en prác-

tica cosas que habrían sido bloqueadas por el sistema de valores y la estructura social existentes. No obstante, la corrupción mina la autonomía y coherencia de las instituciones políticas e imprime a cualquier forma de desarrollo una orientación perversa y en definitiva injusta (Cfr. R.E. Wraith. & E. Simpkins, *Corrupción in Developing Countries*, Londres, 1963: 154; S. Huntington, "Desarrollo político y deterioro político" en T. Carero (edit) *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza, Madrid, 1992).

En primer lugar, ha sido en el breve transcurso de una década que el Estado y el sector público han pasado de un crecimiento acelerado y de un modelo desarrollista entre keynesiano y benefactor a una abrupta crisis de crecimiento económico y a la transformación neoliberal. Acostumbrada a un enriquecimiento fácil y rápido, una mayoría de la población no se resignó a la economía de la escasez, y más que responsabilizarse como sujeto de la nueva crisis se consideró su víctima, siempre dispuesta a reivindicar un nivel de enriquecimiento aún por medios ilícitos pero justificado en su condición de víctimas de dicha crisis; como si ciertos derechos adquiridos abolieran el código de las obligaciones.

En segundo lugar, los imperativos neoliberales instalados como nueva ideología dominante permean y pervierten el mercantilismo de las conductas. Y a la misma libertad democrática tiende a realizarse cada vez menos en el campo de la política para satisfacerse en la li-

rrupción evade la justicia, los corruptos lejos de perder su prestigio podrán seguir gozando del reconocimiento de la opinión pública olvidadiza. Olvido que nunca es una pérdida de la memoria sino una negociación con el pasado.

En el caso de la corrupción se verificaría la sentencia de Benjamín Franklin: el código de la honestidad cede el puesto al código de la respetabilidad; el corrupto no será honesto pero será respetado.

### **Arraigos culturales y modernidad de la corrupción**

Aunque participe de los rasgos comunes que el fenómeno de la corrupción presenta en todas las sociedades modernas, y aunque también ciertas raíces culturales sean compartidas con otras sociedades latinoamericanas, hay un arraigo colonial de la cultura de la corrupción, que el imaginario económico político sigue arrastrando en nuestros países.

Las burocracias del Antiguo Régimen no distinguían la función administrativa propiamente dicha de la propiedad de los medios e instrumentos administrativos, ya que los funcionarios estaban legalmente provistos de la misma propiedad o tenencia de los cargos públicos. Estos medios (regidurías, corregidurías, alguacilazgos, tesorerías, alcaldías, procuradorías, defensorías...) a falta de pautas y mecanismos racionalizados de comportamiento, eran una suerte de botín, para colocar a los miembros

de un séquito o de un ejército, la venta o compensación por servicios.

Para algunos historiadores la corrupción institucionalizada era una suerte de válvula de escape para el colonialismo español, al incrementar la participación política de las capas criollas y al ayudar a mantener el equilibrio del poder, esencial para la unidad de las colonias con la metrópoli. Las prácticas corruptas no eran implementadas sólo por quienes gobernaban para impulsar una determinada política económica o meros objetivos personales, sino también por quienes se sirvieron de ellas para volcar el equilibrio del poder en beneficio de intereses de clases locales y, en última instancia, en favor de un proceso de emancipación política, que se concretó a inicios del siglo XIX.

Más allá de la corrupción hereditaria del Estado y administración coloniales, y que sería achacable a las mismas perversiones del modelo colonial de dominación, una mercantilización de las estrategias sociales de sociedades que no han desarrollado un importante sistema económico productivo, pudo haber contribuido por su parte a generar una cultura muy mercantil y proclive a extender los procedimientos de compra y venta a las mismas relaciones sociales y servicios públicos.

La racionalidad del intercambio mercantil no tiene nada de perverso en la medida que los contenidos y valores del intercambio son equiparables y en cierto modo equivalentes por la misma regulación económica del mercado. Pero

cuando se compra un bien o servicio, que convencionalmente se sustrae a dichas equivalencias económicas, tal bien o tal servicio se corrompe, al modificar la compra y venta su propia naturaleza y función. El principio de que todo es negociable puede tener alcances extremos, y ser llevado a los límites de la ética y la misma legalidad.

Esto sucede con la corrupción pública y política, la cual ha encontrado en la moderna sociedad de servicios un ambiente muy idóneo para desarrollarse. Hoy, los servicios intelectuales, el conocimiento, la información han entrado plenamente en la economía de mercado, y aun dentro de ella se han convertido en una mercancía de tan elevado valor de uso como de cambio. Nada tiene de extraño, por ello, que esta economía de los servicios haya adquirido costos y precios mucho mayores para los intereses privados de los que posee en el sector público-estatal, dando lugar así a una difusa y generalizada corrupción o corruptibilidad de dichos sectores.

Habría que dar también cuenta de aquellos factores que hacen de la "corrupción a la ecuatoriana" un caso particular, muy ligado a los procesos de modernización de nuestra sociedad en las últimas dos décadas. El cambio social y económico acelerado pone en cuestión valores y pautas de comportamiento vigentes, que con frecuencia dan lugar a oleadas de corrupción. En ciertas circunstancias, esta corrupción puede desempeñar un papel positivo en el proceso modernizador, permitiendo que grupos nuevos y dinámicos pongan en prác-

tica cosas que habrían sido bloqueadas por el sistema de valores y la estructura social existentes. No obstante, la corrupción mina la autonomía y coherencia de las instituciones políticas e imprime a cualquier forma de desarrollo una orientación perversa y en definitiva injusta (Cfr. R.E. Wraith. & E. Simpkins, *Corrupción in Developing Countries*, Londres, 1963: 154; S. Huntington, "Desarrollo político y deterioro político" en T. Carero (edit) *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza, Madrid, 1992).

En primer lugar, ha sido en el breve transcurso de una década que el Estado y el sector público han pasado de un crecimiento acelerado y de un modelo desarrollista entre keynesiano y benefactor a una abrupta crisis de crecimiento económico y a la transformación neoliberal. Acostumbrada a un enriquecimiento fácil y rápido, una mayoría de la población no se resignó a la economía de la escasez, y más que responsabilizarse como sujeto de la nueva crisis se consideró su víctima, siempre dispuesta a reivindicar un nivel de enriquecimiento aún por medios ilícitos pero justificado en su condición de víctimas de dicha crisis; como si ciertos derechos adquiridos abolieran el código de las obligaciones.

En segundo lugar, los imperativos neoliberales instalados como nueva ideología dominante permean y pervierten el mercantilismo de las conductas. Y a la misma libertad democrática tiende a realizarse cada vez menos en el campo de la política para satisfacerse en la li-

bertad de un consumo, incentivado por el "individualismo posesivo" y hedonista. Y en una sociedad, que no había desarrollado una cultura de "lo público" como espacio (y sistema de bienes) compartido por todos los ciudadanos, los programas de privatización se convierten en un estímulo para toda forma y todo procedimiento de apropiaciones incluso ilícitas. **Así se crea un clima de connivencias y complicidades muy propicio no sólo para el contagio de la corrupción sino también para las competitividades corruptas.**

El elogio de la competencia, de la "agresividad empresarial" empieza a ser valorado mucho más que los convencionales códigos éticos, y el éxito es siempre suficiente para justificar cualquier tipo de transgresión. Más aún, la preocupación ética aparece entonces como un obstáculo o un freno para la eficacia económica; ya que la empresa tiene como vocación lograr beneficios, no interrogarse sobre los fines y la moralidad de los medios.

Con el modelo empresarial permeando la sociedad política y civil, la prohibición del robo pierde su poder de censura, socavado por el desgarramiento del tejido social, la cultura del estímulo de las necesidades y de los derechos subjetivos.

En tercer lugar, la modernidad introduce a todos los niveles sociales e intelectuales una nueva forma de pensar, que atraviesa los comportamientos y tiene

consecuencias éticas: **la racionalidad instrumental** ("Zweckrationalität").

La lógica de la eficiencia, la eficacia de los resultados, la bondad establecida de los fines todo justifica los medios y supedita su calidad ética a la de los objetivos logrados. Esta **des-moralización** de los procedimientos como medios genera una "buena conciencia" en cualquier tipo de práctica corrupta. Y esta ideología dominante se convierte ya no en coartada sino en un nuevo código ético tan difuso como sancionado por la misma opinión pública. Más aún, hasta la psicología corrupta encuentra en las actividades corruptas o corrompidas de los otros la necesaria justificación de las propias.

Para una sociedad como la ecuatoriana, que vive en la actualidad una cultura de "tiempos mixtos", atrapada entre las inercias de antiguos hábitos (según el concepto de P. Bourdieu) y las aceleraciones de los cambios, estos imperativos de la "razón eficaz" (cfr. J. Le Mouél, *Crítica de la eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1992) o de una "ética sin moral" (A. Cortina), o simplemente el prurito de la postmodernidad, se prestan a una desregulación generalizada de las conductas y comportamientos, donde los límites entre la legalidad y legitimidad se vuelven tan sinuosos u opacos como proclives a los golpes de mano audaces o terrorista, exitosos y corruptos.

# ADIOS SEÑOR PRESIDENTE !!...

## ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO DE LA RENUNCIA DE COLLOR DE MELLO

Elimar Pinheiro do Nascimento (\*)

*Lo más importante es no olvidar que el derrumbe de Collor fue el fin de un Gobierno, pero no de la crisis que le permitió surgir. Al final, tal vez el mayor problema haya quedado de lado porque antes de preguntarse por qué "la sociedad Brasileña" destituyó a Collor, debería interrogarse por qué lo eligió, creando un anti-estadista.*

### INTRODUCCION

Creo que la crisis política atravesada por Brasil en 1992, es una demostración de fuerzas sociales que relativizaron los determinismos estructurales. Cada uno de los actores, o cada uno de los campos de confrontamiento tuvieron inmensas posibilidades de conducirse autónomamente sobre todo, en el inicio del proceso, lo que apunta para una relativización de las explicaciones macro, sobre todo en situaciones de corta duración.

Creo que nunca está demás repetir que no son esclarecedores los argumentos que tienden a explicar la caída de Collor de Mello por el hecho de no haber resuelto la crisis económica, estabilizado la economía o controlado la inflación. Ni tampoco es muy convincente la explicación sustentada en el primarismo y prepotencia revelada por el esquema de corrupción gerenciado por Pablo Cesar Farías; fuera de que uno u otro hayan sido factores importantes en la limitación de las posibilidades de conducta de los diversos actores. Lo que

---

(\*) Doctor en Sociología - Universidad Rene Descartes - París. Profesor Investigador del Departamento de Sociología, Universidad de Brasilia.

quiero llamar es precisamente la atención sobre su insuficiencia como elementos analíticos de peso.

A pesar de las declaraciones de Roberto Marinho en París a fines de 1992 de que fue él quien creó al candidato Collor de Mello, no hay pruebas empíricas ni argumentos teóricos suficientes que compruebe estas afirmaciones. Son declaraciones que hacen parte del juego político. Es apenas reforzar el dicho que el denunciante más fuerte es el mayor ganador. No se puede olvidar que el imperio económico Globo invirtió, infructíferamente en Mário Covas y Domingos Affif antes de concentrarse en Collor como el candidato anti-Lula. Por otro lado, no se puede olvidar con facilidad que Collor de Mello, a partir de 1987, era el único gobernador no invitado para las reuniones con el Presidente José Sarney. Collor no perdía, entonces, la ocasión de presentarse en Brasilia amenazando con ir al Palacio de Gobierno y dar entrevistas en el Hotel Nacional pontificando públicamente contra Sarney a quien el pueblo comenzaba a abandonar por su traición al Plan Cruzado; a más de una serie de gestos realizados en Alagoas (donde Collor había sido Gobernador), que procuraban caracterizarlo como un político serio y valiente. Todo juego de vitrina, se puede argumentar... más ahí reside el arte de la política: saber crear una imagen en conformidad con los deseos de los que deciden en el proceso electoral. Es aquí donde comienza el enigma Collor y con él, el de los políticos "modernos" y exitosos.

En gran parte, el candidato Collor se tornó prisionero de su propio discurso. En la captación de los efectos que producen su discurso Collor va construyendo y estructurando su estrategia electoral, más ésta a su vez, da forma y perfil al candidato y su programa. No se enfatizó suficientemente en la prensa y en los ensayos analíticos de cómo Collor hizo un discurso que sintonizaba a la par con el empresariado y con la opinión pública "moderna" (para no decir atrasadamente neoliberal), más de manera out side. Con esto se comunicaba con dos segmentos importantes del proceso electoral: aquel que tiene dinero y aquel que tiene el voto. En los componentes neoliberales de su discurso a los grandes empresarios afirmaba sus deseos de restringir al Estado, fortalecer el campo del sector privado, insertar al País en el primer mundo, atraer las inversiones extranjeras. En su estilo violento anti-élite, los pobres indigentes del país parecían encontrar su defensor: un líder rico, joven y poderoso contra las élites perversas. Los dos componentes del discurso son verdaderos y conforman las caras de una misma moneda, responsable en gran parte de los resultados electorales de 1989.

Por ello no se puede olvidar, igualmente, que si los actores anti-Lula movieron todos sus recursos para derrotarlo, la inexperiencia del candidato y de sus asesores también contribuyó a su derrota.

El estilo de gobernar de Collor se forjó al calor de una personalidad todopoderosa, creada en la impunidad, en el



hábito de la transgresión a la ley, sin consecuencias negativas para su autor. La droga, las orgías y los desmanes, son componentes importantes en el período de su formación. Los conflictos familiares también, y todo sucediendo en un período de dictadura militar. Por eso la expresión de Brizola de que Collor era “hijo de la dictadura” tiene un alcance mayor de lo que probablemente su autor podría imaginar. Gran parte de la prensa y de los medios intelectuales terminaron por ver en Collor la expresión del atraso político nordestino. Al final, era un alagoano más que inició su vida política en Alagoas. Este es un discurso confortable para la prensa Brasileña Sudesteña, pues atribuye la monstruosidad de Collor a otro, al extraño, al espacio impuro de las oligarquías nordestinas, olvidando evidentemente, que Collor tenía una madre proveniente de los grandes sectores productivos del Sur del Brasil y que fue criado en el Sudeste, viviendo en Alagoas cuando su personalidad ya estaba formada. Collor, no se puede negar, es hijo de Brasilia. Pero de la Brasilia de la impunidad, del autoritarismo, hasta hoy existente, y no solo en los periódicos y en las grandes corrupciones, sino más en su cotidianidad: en el tránsito, en las filas de los cines, en los restaurantes y bares... la prepotencia de los miembros de la juventud dorada, y de las “señoras dueñas del mundo”....

Si no hay dudas que Collor perdió, sus derechos políticos no fueron los que ganaron. La tradición de nuestra literatura política tiende a una radicalidad in-

terpretativa, empobrecedora del propio análisis. Desde 1930 se creó la tradición que apunta a dos direcciones excluyentes. La primera tiende a afirmar la victoria de la democracia, de las instituciones democráticas del pueblo. La otra tiende a apelar a la capacidad de anticipación y conciliación de nuestras élites. Las interpretaciones políticas han olvidado consecuencias importantes como por ejemplo: la primera elección democrática presidencial en casi 30 años de dictaduras, fue un fracaso, frustrando la expectativa de salir de la crisis económica y de tener gobernantes vinculados a los intereses de la nación; se creó el procedimiento del impeachment (prohibición de ejercer el cargo), cuestión a la que los sectores de derecha pudieran recurrir mañana contra un candidato que quisiera introducir cambios sustanciales. La disyunción entre economía recesiva y régimen democrático no parece esperar a la eternidad para presentar sus consecuencias catastróficas.

## EL PROBLEMA

Un presidente que no concluye su mandato en la historia republicana Brasileña, no es una excepción. Antes de Collor de Mello, hubo por los menos 10 que no llegaron al final de su mandato por razones diversas.

Aparentemente un caso banal el de Collor de Mello; su renuncia se efectuó cuando el Senado iniciaba el juicio de su impeachment, autorizado por la Cámara de Diputados, exactamente tres meses antes, como simple maniobra para

evitar las consecuencias políticas previstas en aquel proceso. En aquel martes 29 de diciembre el Senado lo condenó siendo aún presidente, retirándole sus derechos públicos por 8 años.

El derrumbamiento del gobierno Collor es absolutamente sorprendente: Las elecciones presidenciales en 1989, habían sido las primeras elecciones directas para presidente de la República desde 1960, y Collor ingresó en ellas como un ilustre desconocido. El inicio de su gobierno marcado por el estilo imperial, con la adopción de un conjunto de medidas que sorprendieron por su impetuosidad, inclusive al mismo Fidel Castro presente en su posesión del mandato. Sorprendente incluso para quien acompañó el proceso político iniciado en mayo de 1992 que iría a desembocar en el "impeachment".

La tesis corriente de este derrumbamiento es que su caída se dio como consecuencia del nivel de corrupción en que el protagonista estaba envuelto o como simple consecuencia de la crisis económica ya insustentable. Defiendo la tesis, no propiamente contraria, pues reconozco la importancia de los dos factores anteriormente mencionados; pero creo más que el derrumbamiento del gobierno Collor resulta de la trama de fuerzas sucitadas por los actores involucrados.

Además, ni las dificultades en el relacionamiento con la prensa (sobretudo Veja e Folha de Sao Paulo) y con el empresariado, ni la inexistencia de una mayoría pro gubernamental en el Congreso, ni el bajo índice de popularidad, ni las primeras denuncias de corrupción,

explican a sociedad el proceso de renuncia-impeachment. Aunque todos los elementos sean indispensables junto al fracaso de la política económica, no son por si mismos suficientes. En su conjunto, forman apenas un cuadro favorable al derrumbamiento, más no lo explican.

Para comprender la "gestión Collor" es necesario correr la cortina de la trama que se esconde por detrás de los eventos, y fijar la atención en los actores que forman los dos campos de disputa, sus dislocamientos, sus alianzas y confrontaciones. Es en el juego que se teje entre esos actores que se puede develar las razones de este derrumbe inesperado. Para revelarlas se puede escoger seis momentos capitales en el desarrollo de los eventos. Momentos fundamentales de inflexión, en que miembros de un campo pasan a otro, expandiendo la oposición al gobierno.

Esta tesis tiene por lo menos dos consecuencias inmediatas:

La primera es que, el proceso de renuncia-impeachment no es un fenómeno moral, es un proceso más político que económico. La segunda es que, desde este enfoque, el resultado no estaba anticipadamente previsto.

La reconstitución de esta lucha puede permitir la comprensión del resultado del proceso político abierto en mayo de 1992. Para demostrar la consistencia de esta hipótesis, reconstruiré al personaje y los momentos cruciales del proceso.

## LOS ANTECEDENTES

Carioca, Fernando Alfonso Collor de Mello se crió en Brasilia, Rio de Janeiro y en la Costa Sur. Proveniente del Nordeste por parte de su padre, y de Rio grande del Sur por parte de su madre, es el cuarto hijo de una familia de cinco.

Lo que, inicialmente se torna inusitado en este proceso es la carrera política meteórica y brillante de Collor de Mello, hijo y nieto de políticos. El primero Diputado Senador y Gobernador del pequeño y violento estado de Alagoas y el segundo, Ministro de Trabajo de Getulio Vargas.

Collor ingresó en la política a mediados de los años 1970, cuando fue nombrado Secretario de Gobierno en Alagoas a pedido de su padre. En seguida fue nombrado Prefecto de la capital gracias a la influencia de la familia (Monteiro Aranha) de su primera mujer, con quien tuvo dos hijos. En 1982 fue elegido con facilidad Diputado Federal y, cuatro años después Gobernador. Se separa de la candidatura a la presidencia de la República en 1989, después de haber fracasado en la tentativa de candidatizarse a Vicepresidente en la lista del Senador Mario Covas, entonces líder del PSDB, y de haber excusado su invitación para participar con igual puesto en la lista del PMDB.

Habiendo frecuentado tres partidos importantes (ARENA, PDS y PMDB) se presenta Collor, con una leyenda electoral tan insignificante en relación a su

origen político, el partido de Renovación Nacional-PRN (Neumane, 1992).

El candidato no parecía tener chance. En el inicio de la campaña en enero de 1989, ocupaba los últimos lugares. Contaba con pocos recursos y pocos adeptos. Dos le fueron fundamentales, el amigo de su padre, el dueño de la red Globo de televisión la más potente del país, y el amigo de su hermano Pedro, un abogado de fama dudosa Paulo Cesar Farias, llamado por el vulgo PC, que será el tesorero de su campaña. El primero fue esencial en la creación de una imagen de defensor ardoroso de la moral pública y de la modernización del país. El segundo, en la adquisición de recursos de los empresarios, permitiéndole hacer una campaña con gran financiamiento.

Para los empresarios, las elecciones presidenciales significaban un gran riesgo: podrán llegar a las finales dos candidatos de izquierda: Brizola y Lula. Las tentativas de promover candidatos como Mario Covas o Affif Domingos fracasaron.

Al poco tiempo, Collor emergió, sobre todo por su osadía y discurso modernizante, como una alternativa para evitar riesgo tan temido, sobre todo a partir de Julio, cuando alcanzó la preferencia de los votantes. A pesar de ser poco conocido, se tornó en el candidato preferido de las élites económicas (Fleischer 1989).

Varios factores contribuían para la victoria del líder del PRN; cito por lo menos aquellos que son importantes para

comprender mejor el proceso político de su renuncia-impedimento.

El Brasil conoció dos Presidentes de poca autoridad (Figueiredo y Sarney), el joven Collor de 39 años, parecía justamente lo opuesto. Su agresividad, espíritu deportivo y de juventud, asociado al buen uso de los medios de comunicación, le permitían responder a los deseos políticos, entonces predominantes, de autoridad. Se presentó al mismo tiempo, como el enemigo número uno del Presidente José Sarney (1985-1990) y de los partidos políticos en general. Un candidato “anti-sistema”, a pesar de todos los cargos que había ocupado y con una imagen política favorable en el clima reinante. Así, la base electoral del joven candidato se implantó inicialmente, en los sectores más pobres de la extremadamente desigual sociedad Brasileña, llamados por Collor como, “descamisados”, en analogía clara con el Peronismo Argentino.

Contribuyó también para la victoria del joven Carioca alagoano, dos elementos centrales de su discurso. El de la **moralidad pública**, prometiendo persecución a los “marajás”<sup>1</sup>, de fácil repercusión entre los miembros de los sectores medios urbanos, y el de la **modernidad** anunciando la privatización y la apertura al comercio internacional, de positiva repercusión para los acreedores internacionales y los empresarios (Veja, 15-11-1989).

Desde el inicio del Gobierno, las relaciones con el empresariado y el mundo político fueron tensas (y en consecuencia, con los medios de comunicación). Compuesto básicamente por los amigos y tecnócratas, en su mayoría paulistas y alagoanos, generalmente desconocidos nacionalmente, el gobierno no contemplaba la participación de los partidos políticos, con excepción de los Ministerios de Justicia, Salud, Educación.

Las primeras medidas económicas adoptadas, conocidas como “Plan Collor”, fueron radicales a más de institucionales. La situación económica era tensa y no se esbozó una reacción contraria importante, mientras tanto el Presidente recorría los medios de comunicación para movilizar a sus adeptos con el intento de “vencer a las élites”, o sea a quien intentase esbozar cualquier oposición. El País vivía entonces, una peligrosa unanimidad.

El patrón político de comportamiento era extrañamente populista para la idea de un Brasil moderno: relación directa líder-masa, menosprecio por las instituciones (constitución, congreso, partidos, tribunales, etc.), y una definición ambigua del enemigo (las élites).

El primer plan de reajuste económico fracasó antes del primer año de gobierno. Las tentativas de recuperación en febrero de 1991, tuvieron como único resultado la destitución de la Ministra de Economía, Zélia Cardoso de Me-

---

1. Término utilizado por Collor, siendo gobernador de Alagoas, para caracterizar a los funcionarios que ganaban mucho y como consecuencia nada natural, trabajaban poco. La expresión ganó simpatía en la mayoría de la población Brasileña.

llo y gran parte de su equipo. Las tensiones con el mundo empresarial aumentaron, cuando los medios de comunicación paulista, comenzaron a destilar críticas mordaces contra el gobierno y, más particularmente, contra la “República de Alagoas”. Ya era entonces conocido, en los medios de los negocios, el tráfico de influencia que hacía el antiguo tesorero del Presidente Paulo Cesar Farias. Los primeros escándalos: Petrobrás, Ministerio de Salud, Transporte terrestre, ya habían sido denunciados pero sin grandes consecuencias.

El desgaste de popularidad y el fracaso del plan económico que iba a destruir la inflación “como un tiro” abonaron contra el Presidente. En 1991 Collor inició de una forma no segura, una doble estrategia política: la primera buscaba crear una mejor relación con el mundo empresarial y los acreedores internacionales. Para esto nominó como Ministro de Economía y diplomático al ex-Director del Unibanco, Marcílio Marques Moreira, quien inauguró una política económica ortodoxa. Pero, a pesar de haber mejorado las condiciones de negociación de la deuda externa y de

estabilizar sus relaciones con los empresarios, después de un año el país se encontraba en una clara situación de estagflación<sup>2</sup>.

La segunda estrategia era crear una aproximación con el mundo político. A semejanza del anterior, fue un relativo fracaso, a pesar de un amplio espacio partidario presente en la reforma de abril de 1992 (dos nuevos miembros del gobierno eran ligados a los “tucanos”).

Esa aproximación era más difícil que en las elecciones de 1990, para la formación del nuevo congreso nacional, que confirmaban una tendencia de fragmentación de ese espacio partidario. Las elecciones de 1990 conducían a 18 partidos al congreso nacional, a diferencia de los 11 de las elecciones de 1986 y los cinco en las de 1982<sup>3</sup>, creando una encrucijada para el gobierno. En el nuevo congreso, el gobierno estaba en minoría; considerándose las afinidades ideológicas, sería necesario reunir a toda la derecha, inclusive a la más reconocidamente fisiológica, contrariando su imagen de modernización. La única posibilidad era, por lo tanto una composición de Centro-Derecha. Los dos parti-

---

2. Según *Gazeta Mercantil* del 31 de diciembre el año de 1992 se cerró con una inflación de 1174,47% y un índice de crecimiento negativo en el orden del 1%. Después el Gobierno Collor, hubo una recesión en el ingreso de la renta per cápita de cerca del 10%. A pesar que algunos indicadores fueron positivos, particularmente a nivel de la reserva (10 billones de dólares), y hubo un leve crecimiento de las inversiones extranjeras.

3. De estos 18, 11 tenían alguna importancia en la Cámara de Diputados 6 partidos de Derecha, el partido de Frente Liberal -PFL (87), el partido Demócrata Social - PDS (43), el Partido de Renovación Nacional -PRN (40), el Partido de los Trabajadores Brasileños - PTB (35), el Partido Demócrata Cristiano - PDC (22) y el Partido Liberal - PL (14), sumando 241 diputados; en el Centro 2: el PSDB (37) y el PMDB (108). Y finalmente en la izquierda 3: el partido Demócrata de los trabajadores PDT (47), el partido de los trabajadores - PT (35) y el partido Socialista Brasileiro - PSB (11), un total de 93 diputados (Lima Júnior, 1990a e Lamounier y Souza, 1991).

dos de Centro (PMDB y PSDB) no aceptaban participar oficialmente del gobierno debido a su desgaste. En diciembre de 1991, apenas el 8% de los entrevistados en los principales centros urbanos del país en una investigación realizada por Datafolha consideraba al gobierno de Collor óptimo y bueno.

Así al inicio de 1992, la situación política del presidente era precaria, con bajo índice de popularidad, alta inflación, ausencia de una mayoría parlamentaria y un grave desencuentro con la prensa. Es en este contexto que se inicia el proceso político que estamos narrando.

## LA TRAMA EN SIETE ACTOS

La lucha que resulta en la renuncia-impedimento, puede ser reconstituída a través de siete momentos fundamentales y esto porque en ellos los campos de los adversarios se modifica y el objeto de la disputa cambia y los terrenos de enfrentamiento se dislocan.

### **Primer acto: Una disputa familiar y regional mal resuelta**

El primer momento se inicia en el seno de la familia Collor, gana el lugar de Alagoas y a través de la prensa, el espacio público nacional. Se trata de una disputa entre Pedro Collor de Mello y Pablo Cesar Fariás (PC) por el control de las comunicaciones en Alagoas, puesto que el primero dirige la empresa de la familia (Organizaciones Arnon de Mello) y el segundo comienza a montar una empresa rival.

En esta disputa, las tentativas de conciliación fracasan y Pedro entró al ataque denunciando en la prensa las actividades de su rival tenidas como ilegales. Las primeras denuncias fueron publicadas en febrero de 1992 más, será en mayo que el “dossier PC” será divulgado. En resumen las denuncias son las siguientes: a) PC es el testaferro de Fernando; b) Se está enriqueciendo usando la amistad presidencial para un claro tráfico de influencias; c) Entre los dos socios, el 70% pertenece a Fernando y el 30% a PC; d) Este ha creado varias empresas en el exterior trasladando parte del dinero.

Las reacciones de Collor son de defensa, en abril, cuando se toma conocimiento del “dossier PC” y del fracaso de las negociaciones, reforma el Ministerio retirando del escenario a los Ministros más vulnerables y ampliando el eje partidario. Divulgadas las denuncias, autoriza a la policía federal una investigación y se presenta en la televisión solicitando disculpas al pueblo y afirmando que su hermano no dice la verdad por sufrir “problemas mentales”. El PT inicia el proceso de conformación de una Comisión Parlamentaria mixta (senado y cámara de diputados) (CPI) sin que Collor pueda impedirlo. Fracasan las tentativas de conciliación realizadas por los amigos y familiares y los ruegos de su madre, poseedora de la mayoría de las acciones de las empresas Arnon de Mello, desmintiendo al hermano y declarando que en efecto está desequilibrado.

Pero ¿por qué el Presidente no paró el proceso obligando a PC a negociar?

No tengo elementos para construir una respuesta consistente. Una hipótesis posible se encuentra en las relaciones difíciles entre los dos hermanos, pues una enemistad antigua los une. En algunas veces las peleas entre los dos fueron duras. Cuando asumió la dirección de las empresas Arnon de Mello, Pedro destituyó a todos los empleados vinculados a Fernando. En la campaña para Gobernador en 1986, éste, por desentendimiento por su hermano, se vio obligado a arrendar una oficina para dirigir su campaña.

La expectativa gubernamental era en aquel momento de apenas un pequeño desgaste que el tiempo se encargaría de eliminar.

### **Segundo acto: Una CPI sin mayoría gubernamental**

Si el gobierno erró en no haber negociado u obligado a los contendores a negociar para impedir que semejantes denuncias se hicieran públicas, también se engañó en la formación de la comisión parlamentaria de investigación (CPI), solicitada por Eduardo Suplicy, Senador, y José Dirceu, Diputados ambos del PT paulista. Las primeras denuncias habían sido recusadas hasta por los miembros del PT, pero con la repercusión lograda por las denuncias de Pedro, fue imposible evitar la conformación de la comisión. La CPI fue instalada el día primero de julio, compuesta

por 22 parlamentarios entre Senadores y Diputados.

Dos claras señales de inseguridad en la CPI se manifestaron al momento de su instalación. 1) El PMDB, que debería asumir la presidencia, desiste en favor del PFL, entregando la dirección a un político vinculado a las huestes más fisiológicas que apoyaban en aquel momento el gobierno Collor. 2) El Senador Pedro Simón, ex-Ministro y ex-Gobernador de Rio Grande del Sur, abdica asumir el papel de relator, con recelo de que su imagen sea comprometida en una farsa.

Efectivamente, la CPI comenzaba como de costumbre, con pocas oportunidades de investigar seriamente las denuncias. El gobierno a su vez, tenía todas las posibilidades de tener mayoría, vista la aproximación por parte del líder del PDT y gobernador de Rio de Janeiro René Brizola, y la oposición solo circunstancial por parte del PMDB. Sin embargo un error del gobierno le retiró la posibilidad de conducir los trabajos de la comisión de forma más conveniente a sus intereses. El Senador Espiridiao Amim, enredado por conflictos por cuestiones regionales, abdica del puesto entregándolo al Senador José Bisol, candidato a Vicepresidente en la lista de Lula <sup>4</sup>.

Este evento importante, no tuvo mayor significación en aquel momento. Los trabajos de la CPI contaron con una mayoría, decidida a proseguir y a pro-

---

4. Este fue el primero de los cambios que la CPI conoció: ocurrieron otros, pero el gobierno siempre tentó mantener la correlación de fuerzas.

fundizar las investigaciones. Particularmente en relación a la conducción de los pesquizas a las denuncias “del señor Pedro de Mello contra el empresario Pablo Cesar Fariás”. Dejándolo en claro, desde los inicios de su trabajo, que la comisión no tenía la finalidad de investigar las acciones del presidente.

El transcurrir de los trabajos de la CPI a lo largo del mes de junio, demostraba que los incrédulos tenían razón. Hubo denuncias y episodios de disputa, pero de menor monto. De las acusaciones a Pedro Collor de Mello, que nada sumaban lo que ya se había dicho, sumáronse las de Renan Calheiros y Motta Veiga con igual resultado.

La mayoría de las personas informadas sabían que el tráfico de influencias era un hecho real y que varias licitaciones eran puro juego de vitrina, más no conocían las dimensiones reales de la corrupción. Supuestamente los empresarios que Pedro juzgaba, “abrirían el juego y hablarían”, después de sus denuncias pero apenas uno tuvo el coraje de hacerlo. El industrial Takeshi Imai, después acusado por PC y su socio, el antiguo piloto del presidente Jorge Bandeira de Mello. Una comisión exigió su concurrencia en el Ministerio de Salud, para las averiguaciones.

En verdad, los empresarios estaban más preocupados por la inestabilidad económica, que por los trabajos de la CPI. El presidente de la federación de industriales del Estado de Sao Paulo (FIESP) Mário Amato, declaraba con una clara intención de desmoralizar los trabajos de la CPI, que ninguna de aque-

llas denuncias parecían graves, “al final somos todos corruptos”. De la misma forma el líder del gobierno en el senado, el “empresario de la carne” Ney Maranhao, declaraba en defensa de PC: “Todos evadimos impuestos. Yo evado”.

Parte de los parlamentarios tenían miedo que las investigaciones fueran demasiado lejos comprometiendo su imagen ya desacreditada, ante la opinión pública. Se creía que la CPI era un juego más, conteniendo potencialmente un peligro que se tornaba necesario cerrarlo con brevedad (Suassuna e Pinto 1992).

Otros actores trabajaban ardientemente para que los trabajos de la CPI prosiguiesen y llegasen hasta la casa de Dinda (Residencia de Fernando Collor de Mello): estos eran parte de la prensa nacional y de los funcionarios públicos (policía federal) y el Movimiento por la Ética en la Política (MEP).

### **Tercer acto: El gobierno se precipita**

La situación potencialmente peligrosa que representaba las investigaciones de la CPI, hizo que el vocero político del gobierno, se opusiera a la continuidad de sus trabajos y que durante las vacaciones de julio, “esta CPI necesitaba acabar”.

Con esta decisión el gobierno cometía un error más, pues así mantenía la tensión en el clima político, alimentado por las nuevas investigaciones y denuncias.

Todos los antiguos líderes políticos, de los años 1960 como Ulysses Guimarães, Miguel Arraes, Leonel Brizola y



Antonio Carlos Magalhaes, mantenían en aquel momento a pesar de sus diferencias, una posición y oposición ante aquel proceso. Ulysses y Antonio Carlos Magalhaes conversaban para preservar al presidente y al congreso. Brizola hablaba de un “Sindicato de golpe”. Arraes murmuraba en los corredores sobre lo imponderable de la continuidad de aquel proceso. Temían todos, que la cuestión terminase en un golpe militar. También la mayoría de los gobernadores se pronunciaban contra la CPI.

El presidente utilizaba diversos discursos para acabar con aquella CPI. Colocó a los medios televisivos para desmentir a su antiguo compañero de campaña y a su líder en la Cámara de los Diputados Renan Calheiros, después de sus comprometedoras declaraciones en la CPI. Simultáneamente, cenaba con figuras centrales: el dueño de la red Globo de televisión Roberto Marinho, y los gobernadores Leonel Brizola y Antonio Carlos Magalhaes.

A su vez, los miembros de la oposición, también se movían. Una parte de la prensa procuraba alimentar las investigaciones, no solo divulgando los resultados, sino investigando ella misma. La existencia de un Ministerio paralelo articulado por PC, con nombres y cargos, ganaba las páginas de todos los periódicos y televisiones. De cierta forma dos revistas semanales (Veja e Isto É) y dos canales de televisión (SBT y Bandeirantes), obligaban a los otros medios de comunicación a dar cobertura a los hechos, su pena de colocarse al margen

de la opinión pública.

Con todo, los resultados eran aun mí-nimos a finales de junio. El “movimiento de ética en la política”, organizado en 1991 por la CNBB, OAB y otras entidades de la sociedad civil, tentaba realizar las primeras manifestaciones en la calle, sin gran suceso. Los funcionarios de la Policía Federal demostraban un empeño inhabitual en el trabajo, pero igualmente sin grandes resultados. El pueblo asistía a todo esto como a una especie de telenovela, que amenazaba ganar en dramaticidad.

La opinión más ferreamente opositorista creía, en aquel momento, que en la mejor de las hipótesis, el presidente sería utilizado, PC castigado y el congreso aumentaría su prestigio. Por lo menos una articulación política en este sentido, tomaba forma.

#### **Cuarto acto: Un chofer cambia el rumbo de las investigaciones**

El tercer momento, de verdadero enfrentamiento entre los dos campos de disputa se abre de forma imprevista. Un chofer, funcionario de Radiobrás y junto a la secretaria personal de Collor de Mello, son presionados por periodistas de la revista Isto É (1187, 01/07), para dar una entrevista, en la cual confirman las sospechas: había depósitos de dinero y cheques de las empresas de PC en la cuenta de su jefe. El desmentido presidencial en la televisión tendrá un suceso apenas inicial. Al día siguiente la IBOPE (institución que realiza análisis

de opinión) haría circular una encuesta de opinión en la cual el 67% decía que el presidente debería continuar en el cargo y apenas el 23% pedía su separación. Pero los medios de comunicación se encargaron de traer a luz, una red de corrupción sin igual en la historia política Brasileira.

El día primero de julio el chofer Eriberto França confirmó en la CPI sus denuncias que en resumen consistían en: a) Recibía dinero y cheques de la Brasil-Jet (empresa de PC Farias en asociación con Jorge Bandeira) y entregaba a la secretaria personal del presidente, Ana María Gomes Acioli, responsable por el control de sus gastos personales y familiares; b) Utilizaba un carro arrendado pagado por la Brasil-Jet; c) Taxi Aéreo, de los mismos propietarios, pagaba el combustible del referido carro; d) Buscó un Fiat cero kilómetros en nombre del Presidente que después se confirmó, fue pagado con cheque del personal de PC y finalmente; e) Jamás recibió dinero del secretario de la presidencia Claudio Vieira.

La declaración de Eriberto França televisada en todo el país (TV Bandeirantes), tuvo un enorme impacto en la opinión pública, tanto por las denuncias cuanto por su desempeño. Desencadena una serie de movimientos que cambian la relación entre los dos campos adversarios, sobre todo por que se abren nuevas pistas para las investigaciones de la CPI, de la policía y de la Federal, así como de la prensa.

El examen de las cuentas bancarias revelaba que familiares - su esposa Ro-

sane Collor, su madre Leda Collor de Mello y su ex-Mujer, Lilibeth Monteiro de Carvalho - y personas próximas del presidente - como la secretaria de su mujer Isabel Teixeira, su porta voz entonces en Portugal: Claudio Humberto, su secretario Claudio Vieira, su guardespaldas, capitán de policía estatal de Alagoas, Darío Cesar Cavalcanti - recibían dinero de los "fantasmas". Como también políticos y auxiliares directos de la ex-Ministra de Economía.

Las investigaciones conducían también, al descubrimiento de que un carro del presidente había sido comprado con dinero del esquema PC (el propio empresario, sus socios, secretarias y "fantasmas"), como también un terreno de 10.000, m<sup>2</sup> vecino a su residencia particular. Así como, la reforma de su departamento en Maceió y en el jardín de la casa de Dinda, que había costado 2.400 millones de dólares. Finalmente, el carro en que los hijos del presidente se trasladaban a Rio de Janeiro, era un opala blindado de Paulo Cesar Farias.

Al final, más de 6,5 millones de dólares habían sido entregados para el presidente, familiares y próximos colaboradores por el "esquema PC" en poco más de dos años, o sea, desde la campaña electoral hasta mayo de 1992.

Las investigaciones sobre las cuentas telefónicas de PC parecían confirmar las denuncias de un "Ministerio paralelo": las llamadas iban de la presidencia de la República hasta el banco del Brasil y la Caja Económica Federal, pasando por los diversos Ministerios (Infraestructura, acción social, salud, edu-

cación y economía), y órganos públicos, donde se decía que PC había colocado a sus amigos. La corrupción alcanzaba también futuras empresas en el exterior del país que Pedro Collor había denunciado como de su propiedad.

Serán los resultados de estas investigaciones, que pasaron a circular por toda la prensa en el mes de julio, lo que empezará a cambiar la correlación de fuerzas. En el día 13, por ejemplo, el relator de la CPI, Amir Lando, declaraba a la Central Brasileira de Notícias, que no existía ningún nexo causal entre el dinero de PC y el erario público. Cinco días después el mismo relator decía a la Folha de Sao Paulo tener el 90% de posibilidades de encuadrar al presidente en un crimen de responsabilidad. El día 26 decía que no podía dejar de citar al presidente. En tanto se acrecentaba prudentemente la distancia entre los resultados de la CPI y el gran pedido de impedimento de ejercer la presidencia: el impeachment.

### **Quinto acto: La operación Uruguay**

Si la situación ya era difícil para el campo presidencial, se tornó todavía peor con la tentativa de explicar el origen de los depósitos; esta equivocación tendrá como consecuencia la pérdida definitiva de la CPI, y la certeza de contar con un informe desfavorable aprobado, y porque se esperaba el inicio de las deserciones al interior de las fuerzas gubernamentales y sus aliados.

Entre finales de julio e inicios de agosto, Claudio Vieira afirmó que el di-

nero depositado en las cuentas del presidente provenía de un préstamo realizado en su nombre, en 1989 en Uruguay a Alfa Trading S.A. por el valor de 5 millones de dólares para financiar la campaña electoral de Collor. En abril de aquel año fueron sacados 3,7 millones de dólares. Najun Turner, un hampón mal visto por la policía, había cambiado los dólares en cruzados nuevos, con los cuales compró 318 kilos de oro en el Brasil. Con la ascensión de Collor en las intenciones electorales, el dinero pasó a financiar los gastos personales del entonces candidato y después presidente. Najun fue entonces autorizado a hacer depósitos en las cuentas de Ana Acioli, siendo, de esta forma responsable por los "fantasmas". Concluía Vieira afirmando que una parte del oro había sido prestado a PC por Najun, y que le había invitado a hacer el pago a través de los depósitos en las cuentas de la secretaria del presidente que, evidentemente desconocía todo.

La operación tenía una apariencia muy confusa. La empresa Uruguaya que hizo el préstamo, cuyo propietario responde por un proceso de contrabando, tenía como capital 50.000 dólares. Escrito en Inglés, con varias impropiedades jurídicas, el contrato no tenía firma reconocida ni sellos. El foro escogido para dirimir las divergencias es Maceió, pero como el préstamo no fue reconocido en el consulado Brasileiro en Montevideo los documentos son destituidos de valor en el Brasil. Ni en las declaraciones del impuesto a la renta del secretario ni en las del presidente constaban

los 3,7 millones sacados del préstamo. Najun, el responsable por el dinero, recibió sin ningún recibo y ya había huido por ocasión de su declaración. Finalmente, la CPI se preguntaba cómo el presidente iría a pagar ese préstamo que en 1996, fecha de vencimiento de los intereses estaría en 8 millones de dólares.

Casi inmediatamente después de las declaraciones de Vieira, la prensa declaró que la “operación Uruguay” era una farsa montada por varios auxiliares del presidente, juntamente con un empresario paulista conocido por negocios poco claros, Alcides Diniz, con participación de diversos abogados. La secretaria de Diniz, compareció ante la CPI, por libre y espontánea voluntad, para declarar que había sido parte del montaje de esa operación.

Sobre todos los puntos de vista, la operación descrita era delicada, envolviendo al presidente con contrabandista y estafadores. Los argumentos eran inverosímiles, las pruebas insuficientes.

La prensa no perdonaba produciendo nuevas denuncias. El presidente había afirmado que continuaba viviendo en su casa para demostrar austeridad, no en tanto, gastaba fortunas. Por otro lado la investigación de las cuentas bancarias revelaba que él y PC habían retirado dinero del banco, inmediatamente antes del Plan Collor que había confiscado las aplicaciones financieras de todos los Brasileños. El sentimiento de desconfianza y descrédito por parte de la mayoría de la población se transformó en ira, en aquel inicio de agosto.

Este hecho tuvo una consecuencia grave para el gobierno, con él se iniciaron las desertiones, tanto a nivel de los próximos colaboradores, como en la esfera de los gobernadores. Al mismo tiempo otro espacio y otra batalla se comenzaba a formar: El enfrentamiento de la CPI y de la prensa en las calles.

### **Sexto acto: La derrota en las calles**

Los estudiantes secundarios se comenzaron a manifestar públicamente a finales de julio, en todas las grandes ciudades del país. Eran manifestaciones convocadas por las organizaciones estudiantiles que se creían semimuertas desde los años 1960, cuando ocupaban una posición impar en el escenario político nacional. Las tentativas anteriores de llevar al pueblo a las calles tuvieron resultados mediocres con los estudiantes, un nuevo campo de lucha se descubría. El presidente resolvió desastrosamente aceptarlo.

De forma inesperada, el día 13 de agosto, un jueves, 2.000 choferes de taxi fueron al palacio de Planalto a agradecer al Presidente por la eximición del impuesto en la compra de vehículos. Collor de Mello resolvió hablarles, y al final, aparentemente entusiasmado con sus propias palabras llamó “al pueblo Brasileño” a manifestar su apoyo al Presidente de la República perseguido por el “sindicato del golpe”. Las personas fueron invitadas a colocar en sus casas, en sus carros, el día domingo 16, telas con los colores del Brasil: verde y amarillo.

El gobernador de Bahía, a quien Collor había atribuido el título de Phd en política, declaró que eso era una catástrofe, recordando que el último presidente que había llamado al pueblo a las calles, Joao Goulart, acabó siendo derribado por un golpe militar. Tenía más razón de lo que se imaginaba en esa época.

El domingo fatídico, millones de personas se manifestaban de forma relativamente espontánea, pero contra el Presidente. En vez de verde y amarillo, extendieron el color negro. A partir de ahí las calles pasaron a ser ocupadas por el campo de la oposición. El Presidente conseguía lo que sus adversarios políticos no habían obtenido: colocar al pueblo en las calles, abriendo un nuevo campo de batalla... y de derrota.

Derrotado en la CPI, derrotado en las calles, le quedaba al Presidente el plenario de la Cámara de Diputados. Al final el Senador Amir Lando tenía razón: entre la relatoria de la CPI y la votación de autorización del impeachment, la distancia era enorme.

### **Séptimo acto: La batalla jurídico-política**

La divulgación del informe de la CPI el día 24 de agosto, aprobado por 16 de sus miembros contra 5, en el día 26, no sólo confirmó la ya esperada derrota del presidente, sino que también demarcó el inicio de un nuevo campo de lucha: el terreno jurídico. En la medida en que la Constitución no había sido reglamen-

tada en sus artículos 85 y 86, existían varias posibilidades de interpretación.

Había además otro conflicto, por detrás de las cuestiones jurídicas y quizás el más importante: las elecciones municipales del 3 de octubre.

En esta disputa, el campo gubernamental tenía dos claros intereses: a) que la votación sea secreta y b) que se realice después de las elecciones municipales. A esas alturas era clara la ausencia de apoyo popular, siendo los candidatos forzados por sus electores en las calles a que se pronuncien a favor del impeachment. Los mismos líderes políticos reconocidamente conservadores como Paulo Maluf, eran obligados a tomar posición contraria al Jefe de Estado: desfilando en la Televisión como moralistas y demócratas.

El campo gubernamental utilizaba 3 armas simultáneamente, en esta nueva batalla. La primera era la conquista de los diputados, a través de la liberación de sus asignaciones y realización de favores. La segunda, el recurso al supremo tribunal federal, solicitando más tiempo para que el Presidente presente su defensa (el presidente de la cámara de diputados Ibsen Pinheiro, PMDB/RS, había determinado el plazo de 5 días), fuera de las diligencias para verificar las denuncias, y que la votación fuese secreta. Finalmente y la última arma, la desmoralización de su eventual sucesor en caso de la victoria del impeachment.

Itamar Franco, antiguo político de Minas Gerais había sido tomado por Collor como su Vicepresidente, justamen-

te por las diferencias: 52 años de edad, provenía de un estado importante y de tradición democrática (MDB). Desde la campaña tuvieron reconocidas dificultades de relación.

La imagen del Vicepresidente era un punto favorable al campo gubernamental. El antiguo prefecto de Juiz de Fora era conocido apenas por ser una persona ingeniosa, y por sus posiciones nacionalistas. Durante el gobierno se manifestó en diversas manifestaciones contra las privatizaciones y la exposición del parque industrial Brasileiro a la competencia internacional. Así, el campo gubernamental buscó, desde los inicios de los trabajos de la CPI, en junio, divulgar la imagen de que su ascensión al poder significaría retornar a la política estatizante de los años 1960, 1970.

El trabajo en este campo, con todo, parece haber ido más lejos: a mediados de septiembre, el Vicepresidente denunciaba ser el blanco de investigaciones telefónicas. El periódico *O Dia de Rio de Janeiro*, divulga una conversación telefónica suya, con una periodista en el día 4 del mismo mes. El presidente del Banco Central, se declaraba presionado para examinar las cuentas del Vicepresidente. Varios periódicos divulgaban que Itamar no pagaba impuestos desde hace cuatro años.

A su vez, los opositores del PMDB, pero principalmente los del

PSDB, contraponían lo argumentado que el vicepresidente había cambiado y sobre todo recordando que era una figura política conocida por su integridad y buen censo. El resultado a finales de septiembre parecía un empate: la selección de Itamar sólo podría ocurrir como un mal menor.

El recurso presentado por Collor al STF <sup>5</sup>, por su abogado fue juzgado con un resultado apenas parcialmente favorable al presidente. Por 8 votos a uno, el STF decidió que la defensa del Jefe de Estado debería ser extendida por 5 días más, hasta el 22 de septiembre.

El juicio en la STF, duró casi 9 horas, televisadas para todo el país; fue una derrota para el Presidente, necesitando 3 votaciones sucesivas. Sobre la forma de votación, se consideró que debería ser abierta, no cabiendo realizar ninguna diligencia.

Empate en un frente de lucha, derrota en el otro y el tercero muy comprometido: la disputa por los votos de los diputados. No en tanto, era el frente de batalla esencial en el cual todo se decidiría.

Desde julio, el gobierno moviliza todos sus recursos para mantener y ganar el apoyo de los diputados. Los Ministerios liberaban partidas y responden a demandas olvidadas en las gavetas de la democracia. El Presidente recibía diputados que hace muchos meses deman-

---

5. El Supremo Tribunal Federal, corte máxima de sistema judicial Brasileiro, es actualmente compuesto por 11 Ministros más 2, por sus vinculaciones con el Presidente, declinaron en participar en el juzgamiento del recurso colocado por el jefe de Estado: el ex-Ministro de Relaciones Exteriores Francisco Resek y su primo. Entre los restantes, 2 habían sido nombrados por Collor, 3 por Sarney, 3 por Figueiredo y 1 por Geisel.

daron una audiencia. En septiembre, el clima era tal que muchos salían escondidos para no ser vistos por la prensa. Los Presidentes del Banco de Brasil, de la Caja Federal, así como el Ministro de Acción Social, distribuían partidas y préstamos a los diputados. Para demostrar fuerza y prestigio, el jefe de Estado se mostraba frecuentemente con los representantes de las fuerzas armadas, sobre todo después del día de la independencia nacional, cuando su aislamiento, incluso entre los militares, se tornó público. Ni el Presidente de la Cámara ni de el Senado habían comparecido; los oficiales habían amenazado con no desfilar. Finalmente el público pifiaba al Presidente.

El campo de las oposiciones responde a las iniciativas gubernamentales, produciendo nuevas denuncias. La policía Federal continuaba las investigaciones e incauta un micro computador de la empresa PC. El análisis de su disco duro revela una serie de informaciones que se adjuntan a las ya existentes. Un archivo en código es interpretado y divulgado: una lista con las empresas y con las obras del gobierno, con la cantidad de "comisión" hasta la fecha y la fecha del pago: un control contable perfecto. El estudio revelaba según la prensa, que la propina es la misma para los mismos tipos de trabajo: Una organización sofisticada.

Los funcionarios de la Fundación Banco del Brasil, denunciaban irregularidades por parte de su Presidente que liberaba partidas sin atender a los mínimos requisitos técnicos, y sin observan-

cia de los procedimientos burocráticos. El Sindicato de los bancarios entra con un mandato de seguridad. Coutinho es suspendido de sus funciones por 3 días, regresando con poderes limitados.

Las manifestaciones en la calle que parecían en receso a finales de agosto son retomadas: 50.000 personas en Recife, 25.000 en Curitiba, 80.000 en Rio, 300.000 en Sao Paulo, según la mayoría de los periódicos de la época.

En la Cámara de Diputados, en pleno cuerpo a cuerpo por la disputa de los indecisos, una comisión inter-partidaria se organizó bajo la dirección de la hija del Ex-Presidente José Sarney. Todos los esfuerzos son encausados. Todas las preocupaciones son consideradas, inclusive de no tomar aviones de la VASP, compañía del empresario Wagner Canhedo, amigo del presidente que había recibido según los periódicos dinero de PC Farias (7,5 millones de dólares).

A pesar del desgaste presidencial, hasta las vísperas de la votación, en el fin de semana del 26 al 27, la inseguridad era total. A pesar de las deserciones públicas, no se sabía con cuantos votos el gobierno contaba. El bloque parlamentario gubernamental divulgaba contar con más de 200 miembros.

## EL DESENLACE

La derrota presidencial pasó largamente las expectativas. De los 503 Diputados, 441 votaron a favor de la apertura del proceso de impeachment (cuando era necesario apenas 336), 38 en contra y una abstención. Los ausentes fueron 24.

El mayor apoyo de los diputados en el Congreso a favor de Collor fue el Nordeste (52,4%), considerando el total de 63 Diputados entre los ausentes. Los votos contrarios al impeachment, y una única abstención (Gasthone Riggi, PTB/SP).

Esto se debe al comportamiento del grupo de Diputados de Bahía que contribuyó con 22,2%, una demostración clara de fidelidad a su líder y gobernador Antonio Carlos Magalhaes. Lo que no ocurrió con los petistas (del PT), que obligaron al silencio a Brizola, en cuanto pasaban para el campo de la oposición (apenas 3 diputados de PDT votaron contra el impeachment en un total de 47). El grupo de Diputados de los 4 Estados, independientemente de los partidos, votaron en su totalidad a favor del impeachment: Amapá, Rio Grande del Norte, Sergipe y Tocantins.

La debilidad del PFL, el partido de sustentación Gubernamental más importante, junto con el PRN, fue sobre todo significativa, pues parte de sus miembros, desde agosto, se preparaban para ingresar en el Gobierno de Itamar, convencidos de que Collor no continuaría en el poder. El hecho es que 3 de los Ministros de Gobierno que Itamar formó después de la suspensión temporal de Collor de Mello, eran del PFL, partido que no abandonaba al gobierno desde 1985.

El proceso del impeachment, al mismo tiempo que fue condicionado por las elecciones Municipales, impactó directamente sobre ellas. Los partidos que quedaron en contra de Collor de manera

implícita, fueron los grandes victoriosos, incluido Maluf en Sao Paulo.

Ni la derrota en la Cámara de Diputados, ni en las elecciones Municipales, desestimularon a Collor, a continuar en la lucha para mantenerse en el poder. Recibió la notificación de su separación de la Presidencia el día 30 de septiembre con todos sus Ministros y se instaló en la Casa da Dinda con todo el protocolo posible. Desde ese momento hacía visible sus pasos y su vida cotidiana para toda la prensa. Conservaba todos sus objetos personales en el Gabinete Presidencial, así como algunos auxiliares como el porta voz, un antiguo Secretario General de la Presidencia, Marcos Coimbra. Daba entrevistas para revistas nacionales y extranjeras, conversaba con sus abogados, recibía diputados y adeptos, preparaba su defensa al Senado constituido como Corte Suprema bajo la dirección del Presidente del Supremo Tribunal Federal, Ministro Sidney Sanchez.

Durante todo el proceso hasta la sesión final del juzgamiento del impeachment, Collor se resistió a las presiones para su renuncia. Ahora, con la esperanza de un posible fracaso del Gobierno de Itamar, aguardaba que el agravamiento de la crisis económica permitiera un cambio en la opinión pública, conduciendo al Senado a devolverle el poder. En esta perspectiva, todos los medios eran importantes, como el hecho de renegociar con sus abogados obligando a un adelanto del juicio. Por eso, su renuncia llegó al Senado a último momento, cuando ya comenzó la sesión fi-



nal de su juicio. En aquel clima era imposible parar el proceso. No siendo más Presidente fue juzgado, condenado por crimen de responsabilidad y suspendido sus derechos políticos por 8 años.

## A MANERA DE CONCLUSION

La recuperación de la trama del "affaire Collor" permite visualizar mejor el límite de ciertas explicaciones de carácter general.

Creo no ser del todo infundado, el apartar la hipótesis de que el Presidente Fernando Collor cayó simplemente por crímenes de corrupción. Para que ésta fuese identificada, investigada y propagada, teniendo el impacto de provocar la ira y el rechazo de la mayoría de sus electores, se desarrolló un proceso de lucha política.

Fue necesario no sólo apenas que existiese el "crimen" sino, que fuese caracterizado como una afronta a la nación y al trabajo de cada ciudadano. Fue necesario simbolizarlo como el responsable por la situación de las dificultades económicas que pasaban las mayorías de las personas. Y es ella que movilizó a los actores y produjo el resultado de la lucha.

No hay dudas de que el fracaso Gubernamental en vencer la crisis, posibilitando la recuperación del crecimiento económico, fue una variable importante para viabilizar el movimiento y el crecimiento de los actores en el campo de la oposición. Las expectativas creadas, en el inicio del Gobierno, fueron rápidamente frustradas y las relaciones con el

empresariado se mantuvieron en general tensas. Por eso mismo, los empresarios asumieron a lo largo de todo el embate político, una posición de duda, sin apoyar explícitamente al Gobierno Federal, más también sin condenarlo. Aparentemente, no ejercieron presión sobre la prensa para que redujera su crítica; pero por otro lado, no faltaron las gestiones de apoyo al Gobierno en los encuentros públicos con el Presidente, o simplemente en las manifestaciones de apoyo explícitas al Ministro de Economía.

Las relaciones del Presidente con los parlamentarios fueron igualmente desastrosas, contribuyendo a su renuncia. Su postura imperial colocó al Congreso Nacional, desde los primeros instantes de su Gobierno, a la defensiva. El arma de la medida provisoria le permitía, de cierta forma, tomar las decisiones más centrales, e implementarlas sin necesidad de la mayoría. A poco tiempo, percibió que una mayoría en el Congreso era fundamental en el ejercicio de la Gobernabilidad. Sus proyectos de Ley con la intención de acelerar las privatizaciones e implementar una reforma fiscal no caminaban.

El Gobierno por diversas ocasiones, fracasó en su tentativa de construir una composición Gubernamental con un espacio partidario que iba desde el PSDB hasta el PRN, pasando por el PTB y PFL. Por eso, las dificultades en obtener una mayoría en el Congreso no viene solamente de la postura imperial del Presidente, estaban también condicionadas por la fragmentación partidaria. Tendencia predominante en los procesos

electorales de la década de 1980, y que las elecciones legislativas de 1990 apenas confirmaban. (Lima Júnior, 1990a).

La coyuntura de las elecciones municipales fueron decisivas, condicionando el comportamiento de los Diputados. Relativamente distantes del Gobierno y presionados por los electores, en medio de un tipo de campaña electoral que aproximaba particularmente al candidato con el elector, los Diputados tendieron a caminar más fácilmente en el sentido de la oposición.

Por tanto, el momento en que la pelea entre los dos campos se tornó más agudo, entre julio y septiembre, la situación para el Presidente era desfavorable: baja popularidad, alta inflación (25%) y elecciones municipales. Sumándose las equivocaciones provenientes de una superestimación de sus propias fuerzas.

Contribuyó también, y de forma extraordinaria para la derrota presidencial, la postura de la prensa. Antes del final del primer año de Gobierno, sobre toda la revista *Veja* y el periódico *Folha de Sao Paulo*, asumieron un comportamiento de oposición. Siendo *Veja* la revista semanal de mayor tiraje con lectores mayoritariamente de estratos superior y medio superior de la sociedad, su papel fue de máxima importancia para sensibilizar a los sectores medios urbanos. En 22 números, entre mayo y septiembre, 18 revistas fueron dedicadas al proceso político.

La postura de estos medios de comunicación, y el impacto de la primera denuncia, todavía en mayo, desencade-

naron una competencia entre los medios de comunicación escrita y la televisión que terminaron por obligar al principal canal de televisión Globo, a participar en la cobertura de las noticias. Sobre todo a partir de agosto, cuando la pelea ganó las calles y los partidos políticos comenzaron a presionar a su propietario. Si Roberto Marinho almorzó todavía en julio con Collor, en el mes siguiente cenaba con el Vicepresidente, en compañía del ex-Presidente José Sarney.

Más, la prensa no tenía datos nuevos que no fuese la participación de los funcionarios públicos, particularmente de la policía y de la Federal y también de los bancos estatales (Central, do Brasil, y la Caja Económica Federal) y privados. Funcionarios que se afanaban en descubrir las cuentas bancarias, en escuchar testimonios, en analizar las contabilidades de la empresa de PC, en denunciar cualquier movimiento sospechoso. Desde el inicio del Gobierno, cuando el Jefe de Estado intentó una desastrosa reforma administrativa (Schneider, 1991 y Nascimento 1992), las relaciones con los funcionarios públicos se tornaron amargas. El Presidente amenazaba con reducir los cuadros del Estado a la mitad. Más de 100.000 funcionarios públicos fueron colocados en disponibilidad. Decena de organismos fueron cerrados. En verdad, las relaciones adversarias fueron tejidas desde la campaña electoral cuando Collor caracterizaba al funcionalismo público como uno de los principales responsables por la crisis del país: ganaban mucho y trabajaban poco.

Imagen que durante el régimen militar los funcionarios públicos habían intentado deshacer en el proceso de modernización de los organismos estatales incentivos por los militares: el tecnócrata de los años 1970 sustituía al tecnócrata improvisado de los años 1950. Por esta razón, desde el primer turno, Brasilia fue la única ciudad importante del País donde Collor perdió.

El empeño de los funcionarios públicos, inclusive de los organismos de información política, SNI, suprimidos por Collor, se debe en parte a estas relaciones. A final de julio Sebastiao Curió, antiguo Diputado federal y coronel del ejército, declaró que recibió dinero de la empresa Mercedes Benz, intermediado por PC y prometido por Collor, así como propuestas para facilitar las licitaciones en la exportación de oro en Serra Pelada.

Todos-prensa, funcionarios públicos, estudiantes y parlamentarios- del campo de oposición se movilizaron y se articularon de tal forma que en poco tiempo, el Presidente pasó a representar más que a un político corrupto, la síntesis del fracaso de la nación. Colocarlo fuera se transformó en una catarsis necesaria e indispensable para la opinión pública. Los desertores del campo gubernamental, al mismo tiempo que señalaban claramente sus debilidades, contribuían vivamente para su derrota.

Otros analistas pueden sugerir que en el fondo todo no pasó de una venganza de las instituciones contra aquel que era un anti-Sarney o anti-partido, o anti-burócrata, o anti-institución, o tan-

do apenas con su voluntad, juventud y capacidad de trabajo para vencer. Pero no se puede negar que esta venganza al poco tiempo se transformó en errores y aciertos de los actores de los dos campos de lucha.

La Tesis del fortalecimiento de las instituciones democráticas tiene consistencia, pero no en las dimensiones que se quiere sugerir. Sin duda, el hecho de no haber ocurrido un golpe, o cualquier ruptura de la norma democrática es un indicador importante en este sentido. Pero por otro lado, el derrumbe ocurrido, sólo fue posible en la conjunción de circunstancias muy favorables. Los errores de Collor contribuían enormemente para su propia derrota. De todas formas se creó un precedente. La oposición ahora puede recurrir al impeachment para derrumbar a un presidente sobre todo si es un gobierno de izquierda.

Otra tesis, defiende que Collor fue movido por un fuerte sentimiento de auto-destrucción: es el hermano despreciado quien inicia el proceso de denuncias; fue la desaparición de un cheque al portador que permitió desmontar la farsa; los principales "soldados" de la caracterización de la corrupción fueron los funcionarios despreciados y humillados por el presidente; la opinión pública, consumidora de la revista Veja, eran los miembros de la clase media o del empresariado que habían tenido sus cuentas de ahorro y aplicaciones financieras confiscadas por ocasión del Plan Collor; finalmente los últimos que tomaron la autorización del proceso del impeachment eran los Diputados, los

mismos políticos que el Presidente menospreciaba, haciendo coro al sentimiento popular anti-político.

Entre tanto, el proceso electoral y el ejercicio del gobierno fueron, a más de una creación sucesiva de enemigos, una articulación de fuerzas para obtener objetivos algunos de ellos alcanzados. Venió la "auto-destrucción", más el problema es explicar porqué ocurrió. La respuesta sólo puede ser encontrada en la

trama de los actores en sus equivocaciones y aciertos.

Lo más importante es no olvidar que el derrumbe de Collor fue el fin de un Gobierno, pero no de la crisis que le permitió surgir. Al final, tal vez el mayor problema haya quedado de lado porque antes de preguntarse por qué "la sociedad Brasileira" destituyó a Collor, debería interrogar por qué lo eligió, creando un anti-estadista.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

**Faro**, Clóvis de - **Plano Collor, avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro, LTC, 1990.

**Fleischer**, David - **Estratégias de Transformismo**. Brasília, Correio Brasiliense, 15/16/17/18 de outubro de 1989.

**Lamounier**, Bolivar e **Souza**, M. Teresa Sadek Ribeiro de - **Depois da transição; democracia e eleições no governo Collor**. Sao Paulo, Loyola, 1991.

**Lima Júnior**, Olavo Brasil - As recentes eleições brasileiras; tendencias e dilemas de interpretação, pp. 7-30. **Sistema Partidário e alternativa da oposição**, Rio de Janeiro, IUPERJ, Grupo de Conjuntura 27, abril 1990a.

— — — - Eleições e crise institucional; uma avaliação, pp 1-6. **O Governo Collor no quadro pós-eleitoral**, Rio de Janeiro, Grupo de Conjuntura 33, outubro 1990b.

**Nascimento**, Elimar P. - Constituinte et Constitution. **Problèmes de l'Amérique Latine**, 90, La Documentation Française, Paris, 4 trimestre 1988, p. 23-38.

— — — - **Estado, reforma administrativa e modernidade**. Brasília, Depto de Sociologia / UnB, 1992, série sociologia 88.

**Neumane**, José - **A República na Lama; uma tragédia brasileira**. Sao Paulo, Geração Editorial, 1992.

**Schneider**, Ben Ross - A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do estado desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, (12): 5-18, Sao Paulo, janeiro 1992.

**Suassuna**, Luciano e **Pinto**, Luis Costa - **Os fantasmas da casa a Dinda**. Sao Paulo, Contexto, 1992.

# LA CORRUPCION, PARTE VITAL DE LA ECONOMIA

Milton Maya (\*)

*La corrupción no es la causa sino la consecuencia de un orden económico y social que privilegia la búsqueda de la ganancia y el éxito individual por sobre las necesidades sociales y los afanes colectivos.*

## INTRODUCCION

**L**a corrupción no es un fenómeno nuevo ni mucho menos privativo de alguna nación, institución u organización social; por el contrario, es una dolencia que se presenta recurrentemente a nivel mundial con distintas intensidades y en variados ámbitos: económico, político y social; estamos pues frente a un problema que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y que asume características universales <sup>1</sup>.

La **corrupción** a lo largo de los años, se ha manifestado bajo mil formas, in-

solentemente despreciables unas e hipócritamente legalistas otras, convirtiéndose, desde el punto de vista económico en un mecanismo que lleva a una drástica redistribución regresiva del ingreso.

Visto así, cualquiera de las formas o "caras" que adopte la corrupción, de ninguna manera puede ser interpretada como un aspecto coyuntural, un hecho aislado o como una simple transgresión de las normas en contra del patrimonio del Estado. Por el contrario, este fenómeno que está acabando con la autoridad y va asumiendo control de toda la sociedad, tiene que ser analizado con mayor profundidad desde diferentes óp-

---

(\*) Economista, miembro del equipo de investigadores del CAAP.

1. Hace 2300 años, el Primer Ministro Brahamán de Chandragupta listó "por lo menos cuarenta maneras" de malversar fondos del gobierno. (Klitdgaard, Robert: 1992). Testimonios inequívocos son los Decretos promulgados por el Libertador Simón Bolívar, contra quien se le compruebe "haber malversado o tomado para sí los fondos públicos de diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital"; sanción que se extiende a los Jueces que no procedieren conforme al Decreto. (Delgado, Francisco: 1992).

ticas que nos permitan identificar los distintos elementos que configuran y originan la corrupción, dado que se está convirtiendo en elemento nocivo para el desarrollo y el crecimiento de nuestras economías y para la sociedad.

Este artículo, que no pretende examinar las múltiples facetas e innumerables aspectos de la corrupción *per se*, y menos aún tratarlos en forma exhaustiva, tiene en cambio el propósito de reflexionar sobre este problema, desde una óptica económica en sus rasgos más cualitativos. Comenzaremos diciendo que la corrupción es una dimensión multidisciplinaria que tiene relación con un cúmulo de factores, muchos de los cuales son interdependientes y/o se refuerzan entre sí como: la dependencia de modelos externos y la forma de articulación al comercio exterior; la pobreza y la desigual distribución del ingreso; las políticas neoliberales, el excesivo intervencionismo estatal, la presencia de grupos de poder en el Estado y en el Sector Privado, la politización de las entidades de control, la estructura legal enmarañada, la discriminación salarial entre instituciones públicas, los débiles sistemas de control y de administración, la existencia de sindicatos que solo buscan be-

neficios y prevendas, la baja calidad de la educación, etc.

## CONSIDERACIONES GENERALES

A pesar del extraordinario desarrollo tecnológico y de la riqueza mundial acumulada, se han ido expandiendo problemas comunes que aquejan tanto a los países del Norte, como a los del Sur: pobreza y hambre, desigual distribución del ingreso, sida, terrorismo, narcotráfico, individualismo, polución y destrucción del medio ambiente, irrespeto de los derechos humanos, guerras fratricidas y **corrupción**.

La última de las nombradas avanza cada vez más rápido a nivel mundial. Sus principales beneficiarios son las corporaciones transnacionales de los países ricos, los sectores dominantes, los políticos y burócratas de élite de los países pobres, entre los más comunes.

Por supuesto que el Ecuador no es paradigma de estos hechos relativamente generalizados en el mundo. Todavía en nuestro país, cuando menos, las acusaciones de corrupción no llegan a sus Presidentes, como lo muestran los vergonzosos casos recientes de Brasil <sup>2</sup>, Perú, Venezuela, Filipinas, Bangladesh,

---

2. Se afirma que Collor de Mello no perdió su cargo por corrupción, sino por no haberse ajustado a las "reglas de juego" y ser demasiado "caro" para los sobornadores. (Sangmeister Hartmut, 1994, p:14)

etc. Y, si queremos señalar a las grandes potencias nombremos los casos de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia así como los sucesos ocurridos en España y Francia donde los problemas de corrupción no son menores <sup>3</sup>.

Sin embargo, la corrupción no sólo es un problema del mundo capitalista. Los relatos de corrupción y abuso del poder, superan la imaginación que inspira la mayor parte de las historias que describen la corrupción y el delito en los ex países socialistas y en las repúblicas del Asia Central. Es decir, la corrupción se ha generalizado a todos los rincones del mundo. No obstante, es un problema que más agobia a los países pobres del Tercer Mundo <sup>4</sup>. Y esto porque nuestros países y particularmente el nuestro, combina un enorme aparato estatal con una pobreza endémica y un desigual reparto del ingreso nacional, ingredientes básicos -entre otros- para que se consagre la corrupción. Aspectos estos que veremos en la sección siguiente.

#### ALGUNAS FORMAS DE CORRUPCIÓN ECONOMICA

Un factor importante que está alimentando la corrupción tiene que ver con la

**globalización de la economía.** Una visión rápida a la actual tendencia, hace concluir que la **Apertura** ha servido de mecanismo para asegurar que nuestros países alcancen superávits comerciales externos, a efectos de sufragar el pago puntual del servicio de la deuda externa y para solventar la libre remisión de utilidades de los consorcios transnacionales a sus casas matrices. A ello se añade en el proceso de estabilización, la masiva fuga de capitales a los EEUU y los paraísos tributarios <sup>5</sup>. No se trata en la práctica, a partir de las políticas y reformas neoliberales que se aplican, de restablecer las bases para un crecimiento sostenido y sustentable sino de asegurar a cualquier costo esos flujos financieros <sup>6</sup>.

Además, esas transferencias masivas de recursos han servido -entre otras fuentes- para financiar el proceso de reestructuración de las economías centrales, en lo tecnológico-organizativo, y en su crecimiento a largo plazo, en desmedro de esos mismos propósitos en nuestras economías. En añadidura, habrán de cumplir con otros papeles, como receptores de industrias intensivas en contaminación, basurero de material contaminante, lugar de tráfico y de blanqueo de

3. "Los franceses, haziados de su élite", acusan a sus dirigentes de ser "una partida de corruptos", en la que incluyen a los políticos, empresarios, y a los periodistas (Moreno, L: 1993, p:90).

4. Los pobres en América Latina constituyen el 80% de la población. La clase media se restringe a un 15% y, finalmente, los ricos son tan sólo el 5%. (Pixley, Jorge; Boff, Clodovis: 1988).

5. Para 1990, el stock de capital fugado del país alcanzó a 7.500 millones de dólares, es decir, cerca del 70% de la deuda externa, en el caso de Argentina llegó al 90% de su deuda. Fuente: Boletín Economía No.70.

6. Hoy los flujos extranjeros van directamente en un 85% a EEUU, Europa y el Japón y solamente el 15% -incluidos todos los flujos de inversión externa que conciernen al petróleo y las materias primas- se dirige a los países subdesarrollados. (Salama, Pierre: 1993).

narcodólares, etc., todos estos aspectos con daños irreparables para la sociedad y el medio ambiente.

Asimismo la presencia de las corporaciones transnacionales que siguen asumiendo cada vez más el control sobre la producción, exportación y comercialización de los productos de consumo final, insumos y bienes de capital, mientras que nuestras economías se quedan básicamente como oferentes de mano de obra barata. Se llega a elaborar bienes cuya vida útil es limitada a fin de obligar al consumidor a adquirir nuevos equipos (computadoras, p.ej). Se cierra así un férreo círculo en el cual ingresan cada vez mayor número de consumidores, pero no tienen fácil salida. Las **ventas a plazo, los préstamos bancarios usureros, las tarjetas de crédito**, en éste y otros espacios, han encontrado su blanco perfecto y la mina inagotable de ganancias estratosféricas, bajo procedimientos tan bien estructurados que prácticamente resulta imposible adquirir un bien al contado.

Desde esta perspectiva, la corrupción, puede ser entendida como una transferencia "legal" de la riqueza y el poder político entre los países centrales y las corporaciones transnacionales en franca complicidad con los grupos dominantes de los países pobres. Es difícil explicar por qué nuestras economías han estado dispuestas a liberar su comercio en forma **unilateral** sin obtener concesiones de sus socios industrializados; por el contrario, han aumentado el proteccionismo a través de barreras no arancelarias.

Siguiendo en esa misma línea, en los últimos años se ha ido creando conciencia sobre lo que puede significar la corrupción en tanto elemento nocivo para el desarrollo y el crecimiento de las economías. Dentro de esta óptica, el **neoliberalismo** ha señalado que el **mercado**, todo el **mercado** y solamente el **mercado** puede permitir una salida a esta crisis; ya que sin la presencia del Estado se podrá llegar a una asignación "eficiente" de los recursos económicos y se logrará eliminar la corrupción burocrática; pues, argumentan que este mal es producto de la intervención gubernamental que restringe las libertades y el fructuoso intercambio social.

Como todos sabemos, el criterio del mercado no considera sino las ventajas y los réditos personales que se pueden lograr en el menor tiempo posible, y si ésta se logra en forma irregular como sobornos, privilegios administrativos, actividades clandestinas, producción y comercialización de bienes prohibidos, etc., se convierten en beneficios económicos tan aceptables como el que se logra a través de acciones legalmente establecidas. Es decir, en este caso al sistema en sí, no le interesa el origen de la ganancia y termina por legitimar cualquier forma de acumulación de riqueza.

Para esto, el sistema dispone de instrumentos eficaces como la apertura comercial, las concesiones tributarias, las leyes de fomento, la liberalización de los mercados financieros y de cambios; y otros mecanismos que borran el origen ilícito de las ganancias acumuladas. Además, se quiere derivar la **produc-**



**ción del bien común** a través del mercado expresado en el **egoísmo individual**. Esta paradoja del mercado, no se evidencia en los escenarios reales.

Ligado y como consecuencia de los dos anteriores, otro factor no menos importante se deriva de las **diferencias entre ricos y pobres**: en el caso del país, estas son extremas, mucho más significativas que las que en promedio existen en América Latina y peores a las que se dan en otras regiones del mundo. Alrededor del 63,5% de la población (7 millones) son pobres y más de el 42% de este grupo, vive en la indigencia. **La pobreza se agrava en el Ecuador por la extrema concentración de la riqueza**: la mitad de la PEA recibe apenas el 10% del ingreso nacional, mientras que menos del 3% de los grupos más altos recibe un altísimo 45% del ingreso nacional <sup>7</sup>.

Visto así, la corrupción desde la economía se ha convertido en un mecanismo que lleva a una redistribución del ingreso de los sectores medios y populares hacia las capas altas y en cierta medida a las medias. Los sectores altos para seguir acumulando mayor poder económico y político; en tanto que las capas medias, para complementar sus

mermados ingresos, mientras que, en ciertos sectores populares la delincuencia cotidiana y el narcotráfico en pequeña escala se están convirtiendo en necesidades de sobrevivencia. De esta manera, **la corrupción se torna cada vez más una parte vital del engranaje de la economía**.

Yendo a otro punto, por lo general, todos los gobiernos al inicio de su gestión, anuncian con "bombos y platillos" que adoptarán las acciones necesarias para reducir los elevados niveles de corrupción y establecer una institucionalidad pública moralizada, transparente y eficiente <sup>8</sup>. Sin embargo, lo que hemos sentido, es precisamente todo lo contrario; pues, es notoria la infinidad de hechos de corrupción que figuran casi a diario en las primeras planas de los periódicos: mientras los millones danzan al interior del sector público y privado, pocos son los atrapados y enjuiciados, la mayoría se escapa o son convenientemente liberados antes de cumplir su condena <sup>9</sup>. Es evidente en este punto, **la falta de voluntad política de los gobiernos** para enfrentar y combatir los ilícitos que se cometen, como lo ha denunciado en diversas oportunidades el mismo Contralor General del Estado.

7. Véase el periódico "Hoy", octubre, 23, 1994, p: 6-A.

8. El presidente Menem habla de prisión perpetua para los corruptos, el destituido Collor de Mello prometía las penas del infierno en el Brasil, el ex-Presidente López Portillo de México hablaba de "La solución somos todos"; en el Ecuador se habla de "hacer caer todo el peso de la ley", y no han faltado las peticiones de ajusticiamiento.

9. En el país, a pesar de que las denuncias por "enriquecimiento ilícito" han aumentado en los últimos años, el informe estadístico penitenciario a diciembre de 1993, no registra detención alguna en esta especialidad. En añadidura, las cúpulas burocráticas **-peces gordos-** están por lo general eximidas de casi todas las responsabilidades, a pesar de que son los que toman las decisiones finales. Véase al respecto, el informe sobre corrupción, en la Revista Ecuador Debate No.32.

Otro punto que hay que rescatar: se cree que la corrupción es característica exclusiva de la burocracia y que ella prácticamente no se presenta en el sector privado. Esa percepción, es una forma equivocada de aproximarse al tema; pues, a la corrupción hay que comprenderla como un **abuso del poder público y privado que puede darse en el campo económico, político y social** (Acosta:1994). Incluso podríamos decir, que gran parte de la corrupción pública es incentivada por el sector privado y aunque pocos quieran percibirlo, gran parte de los altos funcionarios públicos proceden de la empresa privada que a través de triquiñuelas políticas, logran enquistarse en el Estado y hacen de los fondos públicos su gran negocio. Es decir, con las debidas excepciones que constata la regla, el propio sector privado ha manejado a su antojo el sector público.

Es desde esta perspectiva que podemos comprender una de las formas más sofisticadas de la corrupción. So pretexto de alentar el desarrollo nacional, ha servido exclusivamente para alentar las ganancias privadas y de un grupo de burócratas a costa del bienestar público. Evidentemente, no es un problema que atañe a todos los altos funcionarios del sector público y privado; hay excepciones, pero son sólo eso, muy escasas y honrosas excepciones. Los escasísimos

funcionarios honrados, que después de un período presidencial salen con pie derecho y la cabeza erguida, en la misma situación en que entraron, olvidados y menospreciados, son objeto de múltiples epítetos peyorativos por **“haber dejado pasar la oportunidad”**.

Otro factor que tiene vinculación con lo anterior y que exacerba la corrupción, tiene que ver con el propio desenvolvimiento de la **política y el manejo del presupuesto del Estado**. Así, tenemos que la finalidad de los políticos una vez en el poder, es recuperar sobradamente la inversión realizada en la campaña electoral <sup>10</sup>. En consecuencia, el Estado se convierte en el principal instrumento para recuperar esta inversión, de ahí que los recursos del presupuesto del Estado, antes que establecer prioridades sociales, otorga privilegios y granjerías. Es evidente el reparto de las “tronchas” que se realizan a través de las “asignaciones provinciales”. Muchos de estos recursos irán en beneficio particular de la clientela política o para solventar las finanzas del partido político al que pertenecen. Por tanto, el presupuesto puede convertirse en el **pastel apetecido** a ser repartido entre unos pocos grupos de poder económico y político en perjuicio de la gran mayoría que no puede acceder a los servicios públicos.

Tomando como base un estudio del CAAP como primera aproximación

---

10. “Se calcula, que para ser diputado en Pichincha se requiere más de 800 millones de sucres o al rededor de medio millón de dólares, lo que no puede disponer sino una minoría extrema. Lentamente el juego político ha pasado al mundo de los que tienen plata, de las finanzas, son ellas las que definen los candidatos” (León:1994).

cuantitativa al problema de corrupción estatal, en el año 93 cerca de US\$ 160 millones, casi el 7% del presupuesto general del Estado (1,1% del PIB), se filtraron de los gastos originalmente planeados; la evasión tributaria que es otra forma de corrupción identificada con el sector privado, había llegado en el mismo año a la cifra de US\$ 900 millones, equivalente al 39% del presupuesto del Estado y 6,4% del PIB.

Con esta cantidad cerca de US\$ 1.000 millones en el año 93, se pudo haber construido 195 mil viviendas multifamiliares de 45m<sup>2</sup> cada una, 21 mil escuelas de 20 aulas de 45 m<sup>2</sup> cada una, 6 mil centros de salud de 1000 m<sup>2</sup> cada uno, crear más de 678 mil puestos de trabajo con una remuneración en promedio de dos SMV, satisfacer las necesidades alimenticias de cerca de 692 mil familias, es decir, solventaría sobradamente estos requerimientos del 42% que vive en situación de indigencia en el país <sup>11</sup>.

Como podemos ver, estamos frente a un problema que no es sólo económico sino que merece respuestas también políticas, en vista de que, en muchos de los casos, estos recursos han servido como ya señalamos anteriormente para incrementar la concentración de la riqueza y provocar la fuga de capitales; en suma, ocasionar un deterioro masivo de la asignación eficiente de los recur-

sos especialmente para los sectores más necesitados del país.

Por otra parte, muchos empresarios han considerado a la corrupción como uno de los **costos ineludibles de los negocios**, compensado con creces en la propia evasión fiscal y en el incremento de los costos que subrepticamente lo incluyen en las obras en las que participan. Si la coima **corre ágilmente**, los controles se vuelven únicamente de carácter formal e informativo, facilitando la recepción de bienes y obras sin criterios técnicos de avance en términos de calidad, plazos y liquidaciones; revisiones de precios, suscripción a destiempo de las actas de entrega, etc.

En síntesis, si las cúpulas burocráticas y privadas conviven con el delito en todas sus formas, no hay por qué extrañarse que en los niveles inferiores y en sectores populares proliferen, en otras dimensiones y formas, los mismos delitos, ya no en busca de **acumulación de riqueza** sino de **subsistencia**.

Un elemento importante a considerar es el actual proceso de modernización del Estado que consiste básicamente en **privatizar empresas públicas** y despedir trabajadores, con un alto costo social; de ninguna manera ha significado que la economía haya entrado en una fase de eficiencia y, menos aún de modernización. Por el contrario, los actos de adjudicación y venta están produciendo

---

11. El costo mensual de la canasta básica de alimentos para una familia compuesta de 5 miembros, es de s/ 228.900,0 a enero, 94, Fuente: Estadísticas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, Quito.

do indicios de grandes actos de corrupción. Por todo ello, es ingenuo creer que cuando haya concluido todo este proceso, se habrán resuelto los problemas. Lo que está ocurriendo es la búsqueda de la **manipulación de los sistemas de control** a través de la subordinación del poder político a la propiedad privada y así favorecer la corrupción y el desvío de fondos.

A todo lo señalado anteriormente hay que incorporar los manejos ilícitos que se cometen y que suman egresos significativos de recursos desde el sector privado al público. Como son: Las comisiones y el manejo de los gastos reservados que en muchos de los casos ha servido para financiar la campaña de los partidos afines al gobierno y que significa la eliminación de partidas presupuestarias destinadas a fines sociales <sup>12</sup>; Las jugosas coimas por tráfico de drogas; coimas a los jueces, a los policías y burócratas para acelerar trámites; el nepotismo; las donaciones de organismos internacionales cuyo manejo y destino final difícilmente se llega a saber; las comisiones por renegociaciones de la deuda externa difícilmente detectable; las licitaciones internacionales; en fin, podríamos enumerar más ejemplos, pero no es esa la intención.

En el caso de las decisiones del gobierno que benefician expresamente al sector privado; Probablemente el rubro

cuantitativamente más importante de la corrupción privada, ha sido la **sucretización de 1983** considerado como el "atracó del siglo" donde el Estado subsidió al sector privado alrededor de 1300 millones de dólares (Acosta:1994); Conocer de antemano que vendrá una devaluación, que aumentará el precio de la gasolina, de los alimentos, medicamentos, productos industriales, etc., y filtrar la información hacia sus propias empresas, permite hacer negocios millonarios. La fuga de capitales con perjuicios incalculables para el país, la capacidad para **adulterar** precios, calidad y cantidad de bienes y servicios que comercializan.

El ejemplo de los grandes consorcios **farmacéuticos** en los que es casi normal engañar mediante la colocación de productos distintos del que anuncian o que han rebasado la fecha de vencimiento. En los **alimenticios**, se llega al extremo de producir alimentos tóxicos y contaminados. Ambos casos no son sino muestras de un tipo de inmoralidad y corrupción permitidos. Se permite y se legaliza que grandes compañías funcionen al margen de la ley como es el caso de las financieras fantasmas, la quiebra ficticia de empresas o la concentración del crédito en determinados grupos económicos.

Si bien las anteriores modalidades de corrupción implican montos de recursos

---

12. El ex Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, señala que en 1992 se utilizaron 160 mil millones de sucres en esta partida para cubrir la campaña de los partidos afines al gobierno, esto significó la eliminación de cinco partidas presupuestarias destinadas a fines sociales, se tuvo que incrementar los precios de los combustibles y los débitos de varias instituciones del Estado. Revista Blanco y Negro, 11.09.94, p:2.

monetarios, existen formas más dañinas de corrupción porque afectan a generaciones futuras o a las instituciones que mayor prestigio deberían tener ante la ciudadanía y que ocasionan severos problemas a nuestra economía.

La gran mayoría de la **élite burocrática** que conforman los equipos económicos, persiguen también intereses personales primordialmente el de asegurarse un buen contrato o puesto en la burocracia internacional. Ser Ministro de Finanzas, ser Gerente del Banco Central, ser asesor de las autoridades económicas en nuestros países sería hoy día una tarea ingrata que nadie entiende, excepto los organismos internacionales. Aplicar medidas duras, puede asegurar indudablemente estos privilegios en la burocracia internacional, a más de los negocios personales que pueden estar llevando a cabo paralelamente.

En el mundo **universitario** y en los niveles de educación media y superior, donde uno podría suponer que la cultura va de la mano con la pulcritud y honradez de procedimientos, por el contrario, el ejemplo que se ofrece a la juventud es sencillamente deplorable. No es ningún secreto que en las principales universidades se vendan las calificaciones, los pases de año y tesis de grado <sup>13</sup>; que personas que ejercen la docencia y la investigación tengan dos o tres puestos

a tiempo completo casi siempre incompatibles, etc.

Por otra parte, las **cúpulas sindicales** (más las públicas que las privadas), se han convertido -con excepciones- en élites corruptas que están a la caza de prebendas y beneficios. La eternización de una gran mayoría de líderes en sus puestos y su confabulación con el capital y con los gobiernos de turno es común en nuestro país. Finalmente, la **policía** que, a más del abuso de autoridad por parte de malos elementos, se ha convertido en un espacio donde se evidencia el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito.

La organización **político social y jurídica** que, como ya hemos dicho, no solo que se complace con la corrupción y la venalidad en niveles superiores, sino que premia y estimula a ese tipo de funcionarios, colocándolos en puestos de gran responsabilidad en reconocimiento al hecho de haber dejado obras materiales que en mucho de los casos son de dudoso beneficio social y más bien sirven para acumular grandes fortunas, constituyéndose en uno de los aspectos más perniciosos y más deplorables de esta realidad, que se agrava más aún por que un gran número de obras materiales, realizadas por medio de contratistas privados, por lo mal planeadas y peor realizadas quedan inservibles al poco

---

13. Denuncian que en la Universidad Privada de Loja se vende y se negocia títulos de Doctor a precios de 200.000 chelines a comerciantes de altos ingresos a los cuales les faltaban solamente **dos letras** para la felicidad completa. "Hoy", noviembre, 14, 1994, p:6-A.

tiempo de inauguradas y requieren una reconstrucción total, cerrándose así el círculo vicioso de deshonestidad y despilfarro que gravita dolorosamente sobre los sectores más empobrecidos.

Sin embargo, la ya trillada frase, vacua y sin sentido **“hacer caer todo el peso de la ley”** se aplica solamente a los empleados que cometen pequeños robos, explicables la mayoría de las veces por la miseria en que viven, aunque de ninguna manera justificables.

No cabe duda que la crisis de valores **éticos y morales**, también explica el problema de la corrupción; sin embargo no es un fenómeno exclusivamente de personas o de sistemas que deben ser analizados en forma separada. De ninguna manera, el enfrentar los hechos desde una posición unilateral como por ejemplo a través de la **“Ley Anticorrupción”**, puede opacar la verdadera comprensión de sus raíces estructurales. La corrupción tiene que ser percibida y profundizada como un problema en el que convergen distintos elementos que actúan en forma simultánea e interrelacionados y que configuran y originan todas sus diferentes formas.

Toda esta penosa situación va paralelo de una decreciente capacidad creativa y de acción política de los gobiernos para proponer alternativas de desarrollo que descansen esencialmente en la fuerza motriz endógena de todos nuestros recursos, especialmente el humano como base importante para el desarrollo dinámico de la productividad.

## A MANERA DE CONCLUSION

Podríamos concluir que la corrupción es un problema por demás antiguo, universal y global, pues está presente en los países desarrollados y subdesarrollados, en la relación entre éstos, en el sector público y privado, en los sectores ricos, medios y pobres, en la política, en la justicia, en la educación, en los sindicatos, en la policía, etc. Cada una de estas manifestaciones exterioriza matices propios porque adoptan las formas más sutiles, muchas de éstas **encubiertas con matices de honradez y legalidad**.

Las políticas neoliberales exhiben y propician las más bajas maniobras que uno puede imaginar con el afán de eliminar a los competidores del mercado. Es así como nos parece normal aunque no natural, el que haya que tirar millones y millones de toneladas de alimentos de primera necesidad, en un mundo en el cual cerca del 80% de sus habitantes tienen hambre y carecen de los más elementales servicios humanos. Esto se hace con la finalidad de no bajar los precios, a tal punto de adquirir caracteres de maldad y deshumanización inconcebibles.

En el caso particular del Ecuador, la corrupción no es únicamente de carácter nacional ni coyuntural. Tiene que ver con nuestra dependencia externa y los intereses de determinadas élites nacionales sometidas a los designios de las corporaciones transnacionales que quie-

ren construir un país con modelos económicos y políticos, que obedecen a recetas extrañas, a raíces de otras geografías donde no aparecen los testimonios recios del sentir nacional. Por el contrario, fomentan la desnacionalización de la economía, profundizando la dependencia y debilitando nuestra capacidad soberana de integración nacional, incrementando la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

La corrupción no es la causa sino una de las consecuencias de la difícil situación económica y social que vive nuestro país. Los gobiernos confunden causa con efecto al querer combatir la corrupción, de manera aislada, sin intentar resolver la causa que subyace a este problema; peor aún, quieren reducir la corrupción en el sector público aumentando al mismo tiempo la desigual distribución del ingreso. Si bien, la baja escala salarial de los funcionarios públicos contribuye al fraude y la corrupción, este factor por sí sólo no es determinante del problema: se ha comprobado que individuos de alto nivel social y económico han caído en situaciones dolosas lo cual revela que el problema también procede de una falta de principios éticos y morales.

Allí donde la élite política y económica es vista como incompetente y corrupta, no puede haber buenas perspectivas para la estabilidad y desarrollo económico y social.

En lo económico distrae fondos públicos, incrementa los costos y precios de las inversiones y distorsiona la asignación de los recursos. Los déficit exis-

tentes en materia de prestaciones sociales son consecuencia del consciente empleo erróneo de los recursos estatales. En lo político, tiende a debilitar aún más la frágil democracia, donde priman los intereses de grupos dominantes cuya presión por recursos para “demandas prioritarias” al no ser solventadas crean problemas de ingobernabilidad. En lo social, tiende a erosionar la integración y el respeto de las instituciones públicas y privadas.

En definitiva, la corrupción se presenta bajo mil caras: el hambre, la pobreza en que viven millones de personas; el enriquecimiento ilícito de las élites burocráticas y del sector privado, la complacencia y entregismo de los gobiernos hacia los grandes conglomerados económicos y hacia la burocracia internacional; la supeditación de industriales y comerciantes a los consorcios transnacionales; las triquiñuelas de que se valen las clases en el poder para proteger sus privilegios; la evasión sistemática del pago de los impuestos; la sumisión de los dirigentes sindicales que son desleales con la clase de la cual proceden; el irrespeto a los derechos humanos y el abuso de la autoridad, la destrucción genocida de los recursos naturales; hacer que lo malo aparezca bueno, por la simple artimaña de hacerlo legal, son los débiles sistemas de control que posibilita el cometimiento de ilícitos por parte de las élites burocráticas, sin que tengan sanción alguna pero sí laos funcionarios de base, es el sabotaje y desprestigio contra las empresas estatales, para justificar la privatización

cuando sabemos que la privatización no es la panacea para erradicar la corrupción, sino una de sus formas más viles.

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA**

Antes que afianzar, acrecentar y fortalecer el individualismo, se debe buscar impulsar y fortalecer la toma cabal de conciencia de todos los sectores: políticos, empresarios, sindicales, indígenas, intelectuales, técnicos, periodistas y en general por toda la sociedad de su participación activa orientada en las tareas colectivas y sociales de la comunidad, robusteciendo y enraizando profundamente el sentido de responsabilidad en cada individuo, hasta llevarlo a la estructuración de una nueva sociedad en la cual cada persona, cada sector, sea valorado no por lo que gana o produce, sino por lo que aporta al beneficio público y al bienestar común. En muchas de nuestras sociedades todavía estamos hablando de la "persona exitosa", como la que ha hecho mucho dinero o que tiene poder político o social, mucho de esto alcanzado en forma dudosa. Mientras que, en otras sociedades más avanzadas la fuente de prestigio social tiene mucho que ver con la educación, con la contribución que hace el individuo al bienestar de su entorno social.

El Estado debe tener un papel importante -aunque distinto del que tuvo en el pasado- en la reforma redistributiva de la riqueza. En esta perspectiva, es necesario revalorizar el papel social que

cumple la política fiscal, en la medida que permita extraer riqueza de los ricos para transferirla a los pobres, a través de los servicios que el Estado les presta y de los subsidios que les concede. Por ello deben merecer una alta prioridad los programas de alfabetización, educación escolar, vivienda, capacitación profesional, atención de la salud, nutrición infantil, mejoramiento del empleo, seguridad social y desarrollo rural.

Las empresas necesitan para su funcionamiento un Estado eficiente que las regule y marque límites a su búsqueda de ganancias.

Con reformas palaciegas, con llamados inocuos a la honradez, con protestas justas pero limitadas a unos cuantos ciudadanos; con campañas burocráticas en favor de la moralidad administrativa; los vicios que padecemos seguirán en pie sin que podamos extirparlos. En vez de pensar en personas que tienen que mejorar, busquemos ideas de cómo reducir el monopolio, limitar la discrecionalidad y cómo abrir todo el aparato estatal o del sector privado a la transparencia, como muy bien señalaba Klidgaard.

Las universidades, los gremios, la sociedad, pueden tomar la iniciativa y crear una **Contraloría Civil**, un poder paralelo a los sistemas de control que no funcionan. Donde colapsa el Estado, no colapsa necesariamente la sociedad civil.

Es necesario simplificar aquellos procedimientos administrativos -que han creado organismos, comités, leyes y reglamentos- para hacer menos difícil el cumplimiento de la ley.



La prensa tiene como uno de sus temas centrales la corrupción, pero la manera como lo trata tiende a cierto tipo de distorsiones. Por lo general, predomina el ángulo escandaloso y el tema no se trata sistemáticamente. A juzgar por lo que se lee, ve y oye, el acento está puesto en la corrupción como **escándalosensacional** pero que no favorece a la comprensión del problema; menos aún a su solución.

De hecho, el problema de los incentivos del sector público en países en desarrollo parece no haber sido todavía tomado en cuenta por estudiosos y agen-

cias internacionales de desarrollo. Esto es extraño, dado que el estudio del desarrollo económico pone tanto énfasis en los incentivos en el sector privado. Necesitamos rectificar esta miopía y estimular la presencia de un Estado poderoso que busque estrategias de desarrollo, que involucre en forma creciente a las grandes mayorías en las actividades económicas y políticas a través de impulsar la descentralización de las mismas y de fortalecer el mercado interno masivo a fin de acelerar el progreso técnico y el desarrollo endógeno de la productividad (Schuldt:1994).

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Acosta, Alberto: **La deuda externa**, Quito, LIBRESA (4a. ed.), 1994.

Acosta Alberto: **Corrupción y Desarrollo**, ponencia, seminario realizado en Cuenca, Diario el Mercurio e ILDIS, junio, 1994.

Agosin, Manuel y Tussie Diana: **Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo**, en Comercio Exterior. Vol.43, No.10, octubre de 1993.

Child, Jorge: **Neoliberalismo y Corrupción**, en Revista Número, Bogotá-Colombia, diciembre de 1993.

Dávalos, Pablo: **Deuda externa y políticas de ajuste en América Latina**, en Boletín Economía, No. 70, IIE-UC, p:9, noviembre, 1993

Delgado, Francisco: **La corrupción administrativa como forma de funcionamiento del Estado en Venezuela**, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, 1992.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Corrupción Pública e indicadores de pobreza**, en Ecuador Debate No.32, agosto de 1994.

Equipo de Coyuntura-CAAP: **Aproximación cuantitativa a los niveles de Corrupción**, en Ecuador Debate No.31, abril de 1994.

**Figuroa, Adolfo: Crisis distributiva en el Perú**, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

**García, Emilio: El problema de la corrupción: Una revisión latinoamericana**, en Capítulo Criminológico No.15, Instituto de Criminología, Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela, 1987.

**Klidgaard, Robert: Controlando la Corrupción**, La Paz, Bolivia, 1992.

**Klidgaard, Robert: Ajustándonos a la realidad; Después del Ajuste ... ¿Qué?**, La Paz, Bolivia, 1993.

**León, Jorge: El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio**, en Ecuador Debate No.32, p:88, agosto 1994.

**Maya, Milton: Los costos económicos de la corrupción**, ponencia del seminario realizado en Cuenca, Diario El Mercurio e ILDIS, junio, 1994.

**Maya Milton y Schuldt, Jürgen: Corrupción Pública y Privada en el Ecuador**, CAAP, Quito, 1994.

**Moreno, Luis: En defensa propia: Cómo salir de la corrupción**, Buenos Aires-Argentina, 1993.

**Pérez, Javier: Causas y antídotos**, en Democracia y corrupción frente a frente, El país, mayo, 1994.

**Pixley, Jorge y Boff, Clodovis: Opción por los pobres**, Colección Teológica No.1, EDICAY, 1988.

**Reinoso, Marcelo: La corrupción administrativa: causas, efectos y posibles soluciones**, en Guía del Control, No.15, Unidad Ejecutora CGE-BID, marzo, 1994.

**Salama, Pierre: Del Estado poderoso al Estado poroso**, en La Jornada Semanal, Nueva época, No.208, México, D.F, junio 1993.

**Sangmeister, Hartmut: Corrupción en América Latina. Un fenómeno endémico**, en Guía del Control No.15, marzo, 1994.

**Schuldt, Jürgen: Ecuador: Estrategia para una política de Comercio Exterior**, CAAP, mayo de 1994.

## **CORRUPCION: UNA AGENDA NECESARIA IMPUESTA A LOS MEDIOS POR LA TEOLOGIA NEOLIBERAL**

**Simón Espinosa**

*Buscamos con estas notas alertar a los medios de comunicación social sobre el peligro de reducir la lucha contra la corrupción al solo tema de la transparencia. La moral de los programas de ajuste y de los llamados procesos de modernización reduce prácticamente el contenido del término corrupción a falta de transparencia en las grandes transacciones del Estado.*

**S**antificado de esta manera el proceso privatizador, cualquier otro tipo de corrupción cae fuera de la mira de los sacerdocios de la transparencia. Los medios pueden caer en esta trampa y olvidar la corrupción que daña directamente los derechos sociales de la gente.

Los medios necesitan ejercer un discernimiento espiritual para evitar los peligros de este reduccionismo.

### **DE NEOMORAL Y OTROS TERMINOS**

*“En tiempos de hegemonía universal casi absoluta”, escribe M. Vázquez Montalbán en El País (Madrid 5 de abril*

*de 1994 13) “la derecha ultraliberal saborea el manjar de un sectarismo difícil de contestar, porque parte del potencial de la derecha realmente existente se debe a que monopoliza el cupo de gurus homologados en la nómina de las Sagradas Escrituras; supervivientes a la muerte de los profetas, avalados por un respaldo de los medios de comunicación a veces sonrojante, como cuando parece necesario dedicarle páginas y páginas a Octavio Paz en acto de desagravio ¡por haber sido cuestionado! (...), la verbalidad prepotente de los gurus alcanza bajuras de logomaquia, encerrados en el círculo de que la democracia formal lo arregla todo. (...) Quiere*

*ro resaltar esta nueva irracionalidad que en nombre de la razón pragmática trata de fijar una verdad universal única, construida a la medida de la conciencia y los intereses de las minorías sociales establecidas y de sus portavoces intelectuales (...) La nueva derecha se parece como una gota de agua a la derecha de siempre cuando le sale del alma que el desorden es peor que la injusticia”.*

El texto citado resulta útil para precisar los términos usados aquí. Por teología neoliberal se entiende el conjunto de principios gracias a los cuales la economía de mercado y su contraparte política, la democracia formal, se han convertido en los dioses salvadores de la humanidad. Estos dioses han inaugurado un nuevo cielo y una nueva tierra en la que el futuro se convierte en un evo sempiterno.

Partiendo del presupuesto filosófico de que la naturaleza humana es tan buena y libre que puede regularse solo por la oferta y la demanda, los neopontífices de esta verdadera religión imponen las normas de ortodoxia que regularán el proceso para llegar a ser felices. La felicidad, en efecto, es la meta última de esta religión. Una de esas normas es la transparencia. Transparencia y lucha contra la corrupción son sinónimos, según esta moral del poder.

Por discernimiento espiritual-político se entiende la capacidad de la conciencia para analizar un hecho dentro de su contexto histórico y de sus resultados globales, y para decidirse a su favor o en su contra. Quien discierne debe

estar convencido de que la naturaleza humana está signada por el egoísmo y busca lo que le favorece. El darwinismo social es un hecho genético. De modo que quien juzga y analiza el comportamiento humano desde una óptica social, concluirá que sin los constreñimientos de una religión altruista y del derecho positivo, la humanidad se convierte en una esclavitud de los más débiles y en una dictadura de los más fuertes. En otras palabras, el hombre debe estar obligado por algo más grande que él mismo a fin de que obre el bien. En consecuencia, cuando a la sociedad se le ofrece una salida como salvadora, hay que examinar con cuidado qué intereses de poder y de dominio se esconden detrás de la propuesta. Discernir es distinguir el gato de la liebre al momento de servirse el plato.

#### UN BUEN EJEMPLO DE DISCERNIMIENTO

Durante 10 años el seminario limeño *Caretas* se había esforzado en revelar el influjo de Vladimiro Montesinos, “una figura escurridiza y perturbadora, que emergió de un ...cuestionable pasado hasta alcanzar ...un poder virtualmente ilimitado en el Perú de Alberto Fujimori” (Gorriti, 16).

Esto significa que el seminario *Caretas* escogió tematizar un dato de la realidad política peruana: el influjo de una persona indeseable en las decisiones políticas del Gobierno. *Caretas* veía el peligro, pero no podía predecir lo que el futuro traería.

Al cabo de 10 años, “la profundidad y el detalle de la investigación (hecha por Caretas) había dejado ... pocos ángulos centrales por revelar”. Pero la revista no había logrado contener el flujo de Montesinos. “Ese ejercicio preciso de periodismo de investigación no solo no había conseguido prevenir el ascenso del personaje al poder sin control, sino que había estado a punto de costarle la existencia al semanario y la vida a más de un periodista” (Gorriti, 17).

Acaece, con todo, que la investigación cosecha, de ordinario, los frutos de lo sembrado. Esta cosecha se debe casi siempre a circunstancias fortuitas.

*“ El nombre de Vladimiro Montesinos Torres fluctuó entre la salida forzada a la luz y el retorno ansiado a la sombra durante varios años... (hasta que) se hizo irreversiblemente público en 1993.*

*El 6 de mayo, el comandante de los Centros Académicos del Ejército, el general Rodolfo Robles, tercero en la jerarquía del Ejército peruano... tuvo un gesto sin precedentes en la historia de su institución. Robles acababa de ser destituido en forma abrupta a la Junta Interamericana de Defensa en Washington.*

*Pero al visitar la embajada de Estados Unidos... dijo súbitamente que se quedaba en la embajada, y pidió asilo... Casi al mismo tiempo la esposa de Robles llegaba al lugar donde se había convocado apresuradamente una conferencia de prensa, donde leyó una carta manuscrita de su esposo” (Gorriti 16).*

Robles denunciaba que el crimen de la Cantuta, en el que fueron victimados

un profesor y nueve alumnos de esa universidad, había sido cometido por un destacamento especial de inteligencia que operaba bajo las órdenes directas del asesor presidencial Vladimiro Montesinos.

Con esto Caretas logró que se aclarara un crimen político y se pusiera en evidencia la corrupción de quien tanto influía en el autoritario Presidente. Pero con ello la investigación no quedaba concluida. Más bien daba nacimiento a otra etapa, a una nueva tematización de la realidad peruana; el saber, la insuficiencia de la justicia militar y la peligrosidad del autoritarismo que no vacila en apoyarse en principios opresores y en personas siniestras. Sin duda, el debate suscitado por esta nueva tematización tiene en estos meses un influjo importante en la campaña presidencial peruana. Hace 10 años, cuando Caretas se decidió a investigar a Montesinos, el semanario no podía haber previsto el alcance y las consecuencias de su decisión.

## LA DOCTRINA TRANSPARENCIA

Transparencia Internacional es una ONG fundada en Berlín en mayo de 1993 para formar coaliciones entre gobiernos locales, donantes de ayuda y compañías privadas con el fin de aplicar regulaciones contra el tráfico de influencias en países específicos.

Se dirige Transparencia a un tipo particular de corrupción constituido por proyectos de gran envergadura y cuyo financiamiento entraña elevadas ganancias

personales para quienes negocian esos proyectos. Este tipo de *“corrupción es común porque la oxidada maquinaria de las transacciones internacionales pide lubricación a gritos. Los beneficiados por la corrupción son las compañías de los países ricos y los funcionarios de los gobiernos del Tercer Mundo... Sus víctimas son, de ordinario, la gente pobre vuelta más pobre por los elefantes blancos que sus líderes les imponen”* (The Economist 8 V 93).

Esta ONG es hija legítima de padre neoliberal y de madre modernizadora tanto porque la transparencia es una condición de credibilidad para el proceso privatizador, para la inversión extranjera y para la ayuda internacional al desarrollo, como porque los neoliberales han hecho de la afinidad y mutua apetencia entre Estado omnipotente y corrupción, un eficaz instrumento de propaganda sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado.

Transparencia fue modelada siguiendo las líneas maestras de Amnistía Internacional, la respetada agencia pro derechos humanos (The Wall Street Journal 21 V 93). Ahora bien, amnistía opera en estrecha colaboración con los medios y con la opinión pública.

De modo que la misión, autoasumida por Transparencia, de mejorar la ética de los negocios en el mundo en desarrollo, incluida Europa Oriental, no se puede concebir siquiera sin la participación de los medios. El propio nombre de Transparencia fue escogido por el motivo de que ese nombre cuenta con la democracia y la libertad de información

como primeras líneas de defensa contra la corrupción. Democracia y libertad de información son, en teoría, sinónimos y transparencia. Entre los asistentes a la reunión donde se gestó Transparencia estuvo la flor y nata del mundo neoliberal: 70 ejecutivos, expertos en ayuda internacional como Robert S. McNamara, ex-Presidente del Banco Mundial y ex-Secretario de Defensa de los Estados Unidos, y representantes de gobiernos (Cyprus Mail 9 V 93; The New York Times 11 V 93). No es de extrañar que allí estuviera el vicepresidente Alberto Dahik. Ecuador fue el primer país en adherirse a la conformación de Transparencia Internacional.

A propósito de estos datos, queremos llamar la atención sobre el hecho de que sea el neoliberalismo internacional el que propone a los medios una agenda de investigación y de debate constituida precisamente por el tema de la corrupción.

## JUSTIFICACION DE LA VENTA DE TRANSPARENCIA A LOS MEDIOS

Acerca de este asunto de agenda y medios, Diego Cornejo en el Seminario “Comunicación y Sociedad” (ILDIS, UNP del Azuay) afirmaba que la “noticia es la realidad” y “que lo que no está en los medios... en muchos sentidos simplemente no es, no existe” (Agenda pública...1). Cornejo inscribe este principio en el planteamiento de Guillermo D’Donnell sobre la naturaleza de las democracias que surgieron en América Latina en los últimos quince años luego de

los duro regímenes militares. Según dicho planteamiento, tales democracias no son representativas sino delegativas. Ahora bien, una de las características de las democracias delegativas “se fundamenta en una premisa básica: el que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente”.

Pero estas democracias delegativas abren el camino para una “segunda transición” ...(...)... hacia una “democracia institucionalmente consolidada”. Sin embargo, como esta transición no es, ipso facto, matemática, hay que dar el paso necesario para que esto acontezca. Este paso es el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En el plano de la comunicación, tal fortalecimiento se logra cuando un hecho adquiere realidad en la conciencia de la gente y se convierte en un tema, en algo en torno a lo cual conviene pensar y debatir. Lo dice claramente el editor de Pulso del Periodismo, la revista del Programa Latinoamericano de Periodismo de la Universidad Internacional de la Florida, al aclarar cuáles son los tres objetivos de esa publicación (Nº 17 2):

*“Nuestro primer objetivo es informar sobre el estado de la prensa en Latinoamérica y el papel que les cabe a los periodistas en una democracia. Creemos que una verdadera democracia solo puede florecer si existe una prensa imparcial, ética, independiente y viable económicamente, que vigile los intereses del público. Creemos que exponer las fechorías, tanto de funcionarios públicos como de los propios periodistas, puede*

*tener un efecto saludable”.*

Cornejo, siguiendo a Pradera, anota que “el gran rival de los medios de comunicación a la hora de fijar la agenda es... el poder político” (O'Donnell, citado en Agenda, 9, 10, 11).

Y esto exactamente se ha producido en el caso del debate sobre la corrupción. Cornejo cita a Pradera.

*“La independencia informativa de los mass-media... estará medida por su capacidad para tematizar las noticias que no solo interesan a las instancias supremas del poder y a los mandarines de los medios, sino particularmente a la sociedad civil y a aquellos grupos ‘subordinados’ de la sociedad, (pues) los medios de comunicación contribuyen a legitimar o deslegitimar procesos sociales y políticos -allí está su poder real-, ya que pueden llegar a configurar un clima de opinión, ... es decir, un conjunto de puntos de vista, actitudes efectivas, juicios de valor y líneas de conducta que los ciudadanos se ven compelidos a compartir para no sentirse socialmente marginados. Sus efectos pueden resultar arrolladores si una élite de comunicadores logra actuar de modo coherente transmitiendo sus convicciones a los medios de comunicación, imprimiendo un rumbo selectivo a las informaciones y “magnetizando” las percepciones de la audiencia”.* (Agenda 13 14 15).

## UN DISCERNIMIENTO NECESARIO

La consecuencia de lo hasta aquí anotado es la necesidad que tienen los

medios de ejercitar el don de la discreción política al tratar el tema de la corrupción. En efecto, la corrupción no se agota en lo propuesto por Transparencia Internacional y en la denuncia insistente contra el Estado. Fuera de estos límites quedan otros tipos de corrupción, en especial, la evasión de impuestos, la quiebra fraudulenta de empresas privadas sobre todo financieras, el enriquecimiento ilícito con el dinero de la deuda externa, entre otros, y la corrupción nacida de la impunidad propiciada por el Estado al no castigar la violación de derechos humanos y al proteger a torturadores, asesinos y ladrones so pretexto de preservar el honor institucional y la seguridad del país. Francisco Rhon en la Presentación del libro de Alberto Acosta sobre la deuda externa anota:

*Un ex-Ministro manifestó en algún momento que negociar con papeles de deuda o ser tenedor de estos no era nada inmoral ni ilegítimo. Si esto es así, si suponemos que no es ilegítimo, aunque no necesariamente justo, cabe preguntarse por qué se convirtieron en secreto de Estado estas "normales transacciones". No podemos concebir que se trate de un secreto de Estado ya que esto equivaldría aceptar que cualquier negocio lícito puede afectar a nuestra seguridad y soberanía, o será acaso que estamos llegando al momento en que las transacciones financieras están afectando la soberanía del país.*

*Por el contrario, debemos empezar a aceptar que la desinformación, el ocultamiento de aquellos hechos que terminan involucrándonos a todos como es*

*el caso de la deuda externa, de la cual "todos somos deudores", impiden nuestra identidad nacional, nuestra ciudadanía, lo cual sí atenta contra nuestra existencia como nación a construir (VII).*

Este discernimiento es aún más necesario en el caso ecuatoriano por cuanto la cohesión de la opinión pública ecuatoriana es "escasa debido a la diversidad que caracteriza al país y, por tanto, con frecuencia es ignorada, desconocida o distorsionada. La opinión pública surge en relación a los temas que conciernen al conjunto del pueblo y el pueblo ecuatoriano se distingue por la amplitud de su diversidad. Su influencia sobre la evolución política y económica nacional o regional está por debajo de su potencial y por debajo de lo que requeriría el funcionamiento fluido de una sociedad democrática" (Lofredo 8).

Si esto es así, el tema de la corrupción corre el riesgo de ser tratado solamente desde la óptica de los intereses políticos y económicos de los dueños de los medios, de la manipulación del Gobierno, o del interés, el prejuicio o la pasión del periodista. Pueden denunciar y documentar los pecados de burócratas intermedios o de funcionarios del Gobierno si en ello va incluido un rédito político; pero pueden callar desfalcos y atracos de banqueros y financistas allegados al medio. Es probable, entonces, que el tema de la corrupción omita aspectos que afectan directamente a amplios sectores de la opinión pública; los indios y negros, por ejemplo. No se documenta ni tematiza, en consecuencia,



la corrupción de los intermediarios agrícolas, los sobornos en el Instituto Ecuatoriano de Colonización y Reforma Agraria, las dotaciones paramilitares para defender las haciendas. En cambio se abunda en la página policial con casos, y casos que luego serán editorializados para pedir la intervención del Ejército o reformas para endurecer las leyes penales.

Al proceder así, no solamente se afecta la universalidad democrática de la cobertura noticiosa, sino que se confirma la segmentación social del país. Más aún, se pierde una gran oportunidad para unificar la opinión pública nacional en torno al tema de la corrupción tratado en toda su extensión y variedad. Porque, en efecto, este tema está preñado de ricas posibilidades para mover el cambio político y social. La corrupción bien investigada y tematizada tiene que ver con la administración de la justicia, los fueros especiales de policías y militares, la inmunidad parlamentaria, la participación de la sociedad civil en el control público, la descentralización del Estado y la reforma educativa. Así como en las décadas de 1940 a 1960 el tema de la libertad electoral y de la pureza del sufragio copó la opinión pública ecuatoriana, no de otra suerte en esta década de 1990, el tema de la corrupción está en boca de todos. Los medios tienen la oportunidad y la obligación de canalizar la discusión honrada y completa de este tema, de alimentarlo con investigación, y de contribuir a convertirlo en un instrumento de reformas constitucionales realistas y audaces.

Ahora bien, ¿tienen los medios del Ecuador la capacidad para emprender una información seria y continuada sobre el tema corrupción?

La respuesta a esta pregunta rebosa el objetivo que buscábamos con estas notas. Para cerrarlas bastará con generalizar lo que Norman Salomón dice sobre los medios de los Estados Unidos en su libro acerca de las políticas de la ilusión en la era de Clinton.

*Su tesis es: en un país que se ufana tanto acerca de la primera enmienda y de la libertad de prensa, es chocante descubrir con cuánta desigualdad se aplica ese derecho. Salomón cita el 1984, de George Orwell sobre el reflejo condicionado de "quedarse quieto, como por instinto, en el umbral de cualquier pensamiento peligroso". Y esa parálisis, dice, incluye la "incapacidad de captar analogías, de percibir los errores lógicos, de entender los argumentos más simples si contradicen a la ideología prevaleciente, y de sentirse aburridos o rechazados por cualquier curso de pensamiento capaz de conducir hacia una dirección herética"*

Salomón no vacila en afirmar que: Los medios dominantes de hoy son buenos para cubrir repetitivamente el mismo terreno y evitar con cuidado explorar más allá de los límites aceptados. Los medios habitúan al usuario a confundir lo familiar con lo objetivo, lo acostumbrado con lo cuidadosamente balanceado, lo que se repite una y otra vez con lo que es verdadero.

Los estantes de los puestos de venta muestran docenas de revistas y periódicos

cos repetitivos y limitados. Los medios de los Estados Unidos, pese a su función de sistema nervioso central del cuerpo político, han tenido efectos paralizantes. Mientras más ubicuo es el poder de los medios, parece que se volvieron más anónimos.

Los prejuicios comunes son tomados como sentido común. Y hasta las noticias más controvertidas respetan ciertas convenciones: la más usada es la de lamentarse de varias enfermedades pero omitiendo a la vez los detalles

particulares sobre la causa de tales males. Innúmerables historias describen el caso de los que carecen de casa y hogar pero no descienden a las maniobras del gobierno conectadas con ello; los periódicos no publican las fotos de los explotadores junto a las de sus víctimas. Hasta cuando los periodistas se concentran con precisión en los casos de contaminación ambiental, rara vez aparecen las empresas causantes ni su gran arrogancia frente a los daños que producen.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Cornejo Menacho, Diego. **Agenda pública y clima de opinión en la democracia: el papel de los medios de comunicación**, Seminario "Comunicación y Sociedad", Cuenca, ILDIS, UNP del Azuay, Diario El Mercurio, septiembre 1993, 25 pp., mimeo.

Gorriti, Gustavo, "El hombre de hierro", **Pulso del Periodismo**, Programa Latinoamericano de Periodismo de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, enero/marzo 1994, No. 17, pp. 16-19.

Lofredo Ungaro, Gino, **Caos, canibalismo y la quinta impotencia. Prensa y procesos electorales, Ecuador 1994**, Seminario "Democracia y elecciones", Cuenca, ILDIS, Fundación ESQUEL, Diario El Mercurio, abril 1994, 29 pp., mimeo.

Salomón Norman, "News media boldl y tread narrow terrain" en **National Catholic Reporter**, Kansas City, Mo., January 14 1994, pp. 10-11.

Vázquez Montalbán, M., "La teología neoliberal" en el **El País**, Madrid, 5 de abril de 1994, p.13.

# LA MACONDIANA LEGALIDAD DEL CONTROL

Vicente Salazar Pino

*En el caso del Ecuador, la causa de la corrupción no se encuentra exclusivamente en la falta de cumplimiento a los principios éticos-morales por parte de los funcionarios públicos -como muchos señalan-, sino que en gran parte, tiene que ver con la estructura del sistema normativo jurídico enmarañado y confuso.*

## INTRODUCCION

**L**a “corrupción” conocida como la **enfermedad de moda** “en la administración pública no es nueva, ni patrimonio de país alguno. Sin embargo, si bien es un mal universal, también es cierto que en algunos países y regiones, esta enfermedad se halla muy extendida y se está volviendo endémica, razón por la cual, si no es combatida a tiempo puede acabar con el Estado, sus estructuras y la democracia.

En el caso del Ecuador, la causa no se encuentra exclusivamente en la falta de cumplimiento a los principios éticos-morales por parte de los funcionarios públicos -como muchos señalan-, sino que en gran parte, tiene que ver con la

estructura del **sistema normativo jurídico** enmarañado y confuso, en los distintos niveles de decisión y administración, donde la normatividad está orientada a favorecer los intereses de los grupos particulares dominantes -en forma legal o ilegal.

De la misma manera, la existencia de una **institucionalidad pública** dispersa, orgánica y funcionalmente, que concentra las decisiones en los niveles de alta dirección y cuyas funciones en muchos de los casos son duplicadas a nivel de los distintos organismos públicos, provocando retrasos en el desarrollo de la institucionalidad y de la democracia, creando además, apropiados espacios para que se desarrolle la corrupción y se desperdicien recursos (materiales, financieros y humanos).

Esta situación no obstante de ser evidente en las esferas del Estado, debe entenderse siempre como particularizado a individualidades o grupos específicos.

## LA APLICACION DE LA LEY

En derecho público únicamente se puede hacer lo que textualmente expresa la ley, principio que sin lugar a dudas dio paso para que en la administración del sector público ecuatoriano se vaya creando un sinnúmero de leyes, normas, reglamentos, instructivos, principios, manuales, con la finalidad de que las contradicciones que pudieran existir entre las leyes, sean superadas con la creación de nuevos marcos jurídicos.

Dentro de este abundante marco legal tenemos las siguientes categorías de leyes y reglamentos:

**Leyes generales.**- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

**Leyes especiales.**- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Hidrocarburos, Ley de Petróleo, etc.

**Leyes especialísimas.**- Ley de Presupuestos del Sector Público <sup>1</sup>.

En vista de lo difícil que resulta reformar una ley acorde a los cambios que va experimentando el sector público, lo más conveniente siempre ha sido proponer la creación de nuevas normas y leyes que por lo general, se superponen

o adquieren mayor jerarquía a las que están vigentes, sin que esto signifique revisar otras bases legales que incorporan el mismo tema y contenido.

## EL EXCESO DE DISPOSICIONES LEGALES CREAN ESPACIOS DE CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La principal ley orientada al control del manejo de los recursos financieros del Sector Público, es la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC); ésta entró en vigencia a partir del año 1977, reemplazando a la vieja Ley Orgánica de Hacienda. Con esta ley se pretendió modernizar y mejorar el manejo de los recursos del Estado, dinamizando y racionalizando todos los campos de la gestión pública; en tanto que, los responsables de su aplicación debían adquirir una visión objetiva de su manejo y aplicación, encaminado a racionalizar el control de los recursos del Estado.

Para este cometido, la LOAFYC, estableció cinco sistemas, los mismos que debían estar integrados entre sí: Sistema de Presupuesto; Sistema de determinación y recaudación de los recursos financieros; Sistema de Tesorería; Sistema de Contabilidad Gubernamental; Sistema de Control.

El Art. 13 de la LOAFYC, señala al Ministerio de Finanzas como responsa-

---

1. "La Ley Anticorrupción, debe considerarse como una ley sumamente **especializada** que amerita una reforma a la Constitución para su aplicación en virtud..." (Ibid, pp:32).

ble de la función financiera del Gobierno, rector de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de recursos financieros, y de tesorería. La Contraloría General es el órgano central rector de los sistemas de contabilidad y de control. El Art. 15 señala que los órganos rectores establecerán unidades encargadas de investigar, proyectar y preparar las normas secundarias de carácter general, que vayan a emitirse para el cumplimiento de las actividades que atañen a cada sistema a fin de armonizarlos con la ley y evitar duplicaciones e inconsistencias y servirá de orientación para la toma de decisiones.

Tanto el Ministerio de Finanzas, la Contraloría, la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SEDA), así como las propias instituciones pública, han emitido una serie de reglamentos, que en muchos de los casos, son contradictorios entre sí, incluso con las leyes de carácter general o especial, dando lugar a interpretaciones que únicamente benefician los intereses de grupos particulares.

Lo señalado anteriormente, se puede encontrar en una infinidad de casos y como ilustración, el que se presenta en la comercialización de combustibles y del gas licuado de petróleo (GLP), donde la inobservancia e incumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, hace que el infractor no sea sancionado debido al exceso de formalismos y trámites engorrosos permitiendo que la mayoría de casos, los infractores aprovechen de la misma ley y otras leyes -acuerdos ministeriales, código civil, de procedimien-

to penal, ley de régimen administrativo, etc.- para nulificar las sanciones administrativas y pecuniarias por alteraciones en los precios, contaminación de los combustibles y alteración de las unidades de medida, para lo cual se valen de varias artimañas, haciendo que los procesos duren meses e inclusive años. Vamos al ejemplo con más detalle.

### **EL INAPLICABLE CONTROL A LA COMERCIALIZACION DE HIDROCARBUROS**

La ley de Hidrocarburos faculta al Ministerio de Energía y Minas ejercer control sobre la comercialización de Combustibles y sus derivados, para lo cual se emitió el reglamento al artículo 78 de dicha ley.

En este reglamento se establecen sanciones para quienes comercializan combustibles fuera de las normas establecidas al efecto y que actúan sobre la calidad, cantidad, precio y servicios básicos. La Dirección Nacional de Hidrocarburos de ese Ministerio es la encargada de realizar los controles respectivos a nivel nacional, para lo cual mantiene una super-estructura a nivel de todo el país (Anexo N° 2), cuyo objetivo es controlar que las gasolineras comercialicen los combustibles dentro de las normas implementadas. Sin embargo estos se anulan por diferentes motivos:

- Por no constar los nombres y apellidos completos de los inspectores;
- Por no constar el nombre y dirección correcta de la gasolinera;
- Por cuanto la fecha que se hace constar en acta no es la correcta;

- Por errores de numeración;
- Por criterio de los jefes inmediatos que consideran que la desviación no amerita sanción;
- Por cuanto no se dejó la muestra testigo para el control de calidad;
- Por desconocimiento de las claves utilizadas;
- Por caducidad, esto es que no se dio oportunamente el trámite legal respectivo, y no se tomó acción administrativa alguna, etc.

Se estima que de 100 actas levantadas en los diferentes sitios de expendio y en las cuales se hace constar el cometimiento de irregularidades en la comercialización de combustibles, apenas un 10% pasa a conocimiento del Director de Hidrocarburos para la apertura del expediente administrativo respectivo.

Existe un número considerable de actas levantadas en los sitios de expendio de combustibles, en las cuales se presentan alteración de los precios oficiales, ruptura de los sellos de seguridad, alteración de la unidad de medida por manipuleo del piñón (implemento mecánico que sirve para medir la cantidad que sale de los depósitos de gasolina al surtidor), alteración de la calidad de los combustibles (contaminación, mezcla de productos, pudiendo ser gasolina con otro de menor precio como el diesel y antes el kérex cuyo costo es inferior) y por lo tanto, los distribuidores deberían ser sancionados de conformidad con la misma ley y reglamento e inclusive en muchos casos se podría pro-

ceder a la clausura; sin embargo por diferentes motivos, éstas son anuladas quedando sin efecto la acción de control.

Para el levantamiento y tramitación de estas actas y especialmente en las que se presentan infracciones a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, se debe seguir todo un proceso administrativo que en algunos casos dura más de un año. Sin embargo, por falta de personal idóneo y mejor intencionado y por la serie de controles previos a la sanción, con mucha lentitud se abre un proceso sumarial en donde los posibles infractores presentan diferentes justificativos; apenas del 1% al 5% serán sancionados.

Por lo que antecede, los altos costos que significa la actividad de control (remuneraciones, viáticos, pasajes aéreos, vehículos, materiales y suministros, análisis de laboratorio, etc.) que realiza la Dirección de Hidrocarburos queda sin efecto y los consumidores perjudicados no tienen opción de reclamo. Se calcula conservadoramente que los beneficios que reciben los gasolineros por alteración de la unidad de medida y contaminación de combustibles supera los veinte mil millones de sucres mensuales.

Si bien en este caso contamos con una ley, debidamente reglamentada, podemos concluir que en los procesos burocráticos administrativos, ésta es burlada y no puede ser aplicada, beneficiando a los distribuidores de combustibles, los que representan intereses económicos y políticos importantes del país.

La Dirección Nacional de Hidrocarburos a través de sus departamentos regionales realiza inspecciones a las compañías envasadoras de gas y a los mayoristas repartidores, habiendo levantado actas por infracciones detectadas, que se relacionan con la alteración del precio oficial; locales inadecuados para el expendio; carencia de permisos municipales, sanitarios y cuerpo de bomberos; ausencia de extintores, letreros y balanzas; falta de pruebas de estanquidad y que los cilindros de gas son llenados fuera del margen de tolerancia.

De las infracciones detectadas en el período comprendido entre julio de 1986 a agosto de 1988, en la Asesoría legal de Hidrocarburos había más de 1800 actas de inspección, sobre las que el Director Nacional de Hidrocarburos no había impuesto la sanción que prevé el Art. 77 de la Ley, por incumplimiento a la normatividad en la comercialización de gas licuado de petróleo; todo esto por que los trámites en el proceso legal se habían paralizado, por la falta de acciones de Asesoría Legal de Hidrocarburos y por que la autoridad competente no había legalizado con su firma las respectivas providencias.

Consecuentemente el trabajo desplegado para intensificar el control de la comercialización de gas, quedó sin efecto, al haber dejado de sancionar las in-

fracciones detectadas, por la falta de definición de los procedimientos legales para la aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos.

### La oportunidad del control

El ámbito de control de la Contraloría es sumamente amplio, y esta no logra cubrirlo satisfactoriamente, llegando en muchos casos a perder su posibilidad de intervención por caducidad, dando lugar a que muchos manejos irresponsables y deshonestos de la cosa pública, queden en la impunidad. Los estudios por lo general son practicados con retrasos de tres a cinco años en promedio <sup>2</sup>, en la mayoría de los casos la revisión de los gastos, han sido realizados por muestreo aleatorio, lo que ha significado que los controles a los recursos del Estado sean poco significativos con relación a los altos presupuestos que manejan las instituciones del Estado. Finalmente, el llamado **control posterior**, no ha dado el efecto positivo que se esperaba para alcanzar una buena administración financiera; por el contrario, ha generado campos de especialización de algunos burócratas, para no cometer "errores" en la justificación de gastos, que imposibilita a la Contraloría detectar grandes fraudes en perjuicio del patrimonio estatal.

---

2. El ámbito de control que le corresponde a la Contraloría está señalado en el Art. 383 de la LOAFYC y el mismo se orienta al Gobierno Nacional integrado por todas las entidades y organismos que ejercen las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, con sus entidades y organismos adscritos o dependientes, incluidas sus empresas; los consejos provinciales; las municipalidades y sus empresas; las entidades creadas por ley u ordenanza como de derecho público o privado, con finalidad social o pública, etc..

## **La política salarial abre grandes espacios para la corrupción en el sector público**

Para todos es conocido el caos que existe en el país en materia salarial. La falta de un marco legal adecuado para establecer un sistema unificado e integral de las remuneraciones a nivel de todo el sector público, ha provocado el surgimiento de una categorización de las instituciones públicas, de primera, segunda, tercera y cuarta categoría de acuerdo al ingreso promedio y las prebendas directas e indirectas que pueden tener y aprovecharse de la excesiva normatividad que regula la política salarial<sup>3</sup>, antes que por los beneficios sociales y económicos que generan.

El Estado (patrono), tiene empleados que están amparados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, otros que se acogen al Código de Trabajo y aquellos que se benefician de ambas leyes en forma simultánea.

Los que se amparan en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para mejorar sus ingresos dependen de las resoluciones del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (MF) y de la Dirección Nacional de Personal (DNP). Estas, no son para todas las instituciones; el manejo es muy selectivo, beneficiando a aquellas personas que tienen influencia política, manejan la política

económica, generan recursos (Ministerio de Finanzas, SENDA, Petroecuador, INECEL, etc.), relegando a otras instituciones que sus esfuerzos se orientan a las actividades productivas y sociales (MAG, MBS, MSP, MEC), provocando diferencias marcadas en los ingresos de los empleados, incluso dentro de una misma institución, como es el caso de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, contraviniendo lo que señala la Constitución en el sentido de que a igual trabajo, igual remuneración.

Los que se acogen al Código del Trabajo, a través de la Contratación Colectiva, logran negociar prebendas que no se compadecen con la realidad socio-económica del país, así como con el resto de funcionarios o empleados del Ecuador.

Tratamiento especial tienen las entidades autónomas y semiautónomas como son las universidades, escuelas politécnicas, Superintendencias de Bancos y Compañías, Contraloría General del Estado, Banco Central, etc.

A más de este tipo de instituciones existen otras “muy especiales” como son los Tribunales Electorales, de Garantías Constitucionales, y el Honorable Congreso Nacional, los que se constituyen por vocales integrantes de cuerpos colegiados y diputados respectivamente, quienes no perciben sueldo, pero sí ju-

---

3. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento y Reformas; Ley de Remuneraciones, su reglamento y reformas; Resoluciones de la Dirección Nacional de Personal; Resoluciones del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; Reglamentaciones internas preparadas de manera individual por cada institución; Contratación Colectiva, para todos aquellos trabajadores amparados por el Código del Trabajo.



gosos gastos de representación, residencia y dietas, además tienen todas las facilidades y prebendas que ellos solicitan.

Con este caótico e injusto sistema de remuneraciones, se da inicio a una serie de corruptelas, unos para redondear los bajos sueldos que perciben y otros para acumular mayores ingresos.

Frente a esta situación la mayoría de empleados busca cualquier situación para sacarle provecho a los recursos del Estado en forma ilícita como llevarse los lápices, el papel, los borradores, las cintas de máquinas, las órdenes de combustibles, que considerados en conjunto puede significar un monto muy respetable. Otros perfeccionan el fraude alterando recibos de caja chica, tramitan adquisiciones innecesarias, alteran actas de los comités de adquisiciones, etc.

Muchos empleados justifican este tipo de situaciones, argumentando que el dinero que reciben por su trabajo, no satisface sus más elementales necesidades y que frente a los niveles de ingresos de sus colegas en otras instituciones, consideran razonable su actuación.

Adicionalmente existen disposiciones inaplicables, que seguramente tratan de regular ciertos pagos, como el de horas extras en las que se señalan, que las mismas no pueden exceder del 10% de la remuneración que el funcionario percibe al año. Situación que no se compeadece con la realidad de algunos funcionarios que deben laborar regularmente fuera de horas de oficina y que ha dado lugar para que se creen algunas artimañas que les permita extraer de los recursos del Estado e inclusive en canti-

dades superiores a los valores que aparentemente no pueden cobrar, bajo conceptos de subsistencias, viáticos, facturas alteradas de combustibles, lubricantes, etc

El Reglamento a la Ley de Remuneraciones señala que la subrogación por cargo vacante no puede ser por más de 90 días, disposición que se contrapone con la Ley de Control del Gasto Público y demás disposiciones presupuestarias de austeridad que prohíben se llenen vacantes en el sector público. Sobre este mismo tema existen contradicciones entre lo señalado en la ley y los criterios emitidos por el señor Procurador General del Estado y por el Contralor General del Estado.

Existen casos en la administración pública de funcionarios que han estado encargados de un puesto vacante por más de un año a quienes se les ha pagado las diferencias remunerativas basándose en criterios del Procurador, corroborados por el Contralor y Amparándose para ello en la Constitución.

Aún cuando existen disposiciones expresas para no llenar vacantes declaradas como innecesarias, algunas han sido cubiertas a dedo, siendo casos que se presentan especialmente en las instituciones donde los niveles remunerativos son altos.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa señala, que, un funcionario que haya laborado 11 meses ininterrumpidamente, tendrá derecho a 30 días de vacaciones, particular que ha sido objeto de varias interpretaciones, como las siguientes:

- Empleados que no han podido hacer uso de sus vacaciones por más de 3 años, a quienes se les ha negado el pago respectivo que por ley tienen derecho.

- Empleados que al separarse de una institución no han cumplido aún los 11 meses de servicio y se les niega la parte proporcional a la que tienen derecho.

- Cuando un funcionario que tiene a su cargo alguna jefatura hace uso de vacaciones, al que le subroga, se le niega el pago respectivo.

Estos empleados, para no verse afectados en sus intereses, buscan la manera de “cobrarle” al Estado: para ello crean ficticiamente adquisiciones, comisiones de servicios, contratación de personal, etc.

### **Pago de viáticos y subsistencia**

El traslado e instalación de funcionarios supone pago de viáticos, subsistencias, transporte aéreo ó terrestre.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa data del año 1978 y en las actuales circunstancias es caduca; en ésta se establece que a los funcionarios o empleados que se les declare en comisión de servicios percibirán en forma complementaria a las remuneraciones correspondientes, un estipendio diario en concepto de viáticos, destinados a sufragar los gastos de alojamiento y subsistencia, los que serán considerados de acuerdo al sueldo diario del funcionario y la zona en que esté ubicada la ciudad a la cual ha sido asignado, los valores no podrán exceder de S/. 1.000 para la zona A y S/. 600 para la zona B; enten-

diéndose por zona a todas las capitales de provincia y zona B, al resto de ciudades del país. Esta disposición es completamente irreal: es imposible que una persona pueda subsistir con S/. 1.000 ó S/. 600 en cualquier ciudad. Frente a esta situación, los funcionarios, con pleno conocimiento y autorización de sus superiores, que también son “beneficiarios”, del mecanismo, han creado medios ficticios como los siguientes:

- Regularmente se aumentan el número de días necesarios para el cumplimiento de una comisión de servicios. Existiendo casos en que éstos se duplican y hasta triplican. Para ello se alteran informes de comisión, pasajes aéreos o terrestres, se presentan recibos de combustible, etc.

- Comisiones de servicios debidamente autorizadas y que nunca se cumplen, las que son otorgadas por la “bondad” del jefe o para congraciarse con los subalternos por favores mutuos recibidos.

- Se autorizan comisiones de servicios, para realizar actividades personales, en beneficio propio.

- Se solicitan pagos de viáticos para cubrir otro tipo de gastos, como son la reparación de vehículos averiados a cargo de los principales ejecutivos o de sus familiares.

- Para que estos pagos no puedan ser detectados y como los funcionarios conocen todo el procedimiento burocrático, hacen que aparezcan debidamente legalizados. De esta manera se logra burlar la ley. Únicamente pueden ser detectados cuando entre los participantes o

beneficiarios de este tipo de viáticos, se presentan disgustos e inconformidades denunciándose mutuamente ante las autoridades de control entre ellos mismos.

Se había señalado que en la Ley se establece S/. 1.000 y S/.600 por concepto de viáticos, cantidad insuficiente para sufragar gastos de hospedaje y alimentación y ante la imposibilidad de reformar la ley, el Ministerio de Finanzas, ha emitido acuerdos ministeriales, creando valores complementarios a los viáticos, los que superan en gran medida a los ya señalados.

Dentro del Sector Público existen instituciones que no aplican la ley ni los acuerdos emitidos por el Ministerio de Finanzas. Caso Petroecuador que paga a sus empleados por concepto de viáticos un valor de S/. 200.000, mientras que el Ministerio de Energía y Minas lo hace por S/. 50.000, a pesar de que ambos funcionarios se trasladan a la misma ciudad para realizar un trabajo conjunto, hecho que hace que el funcionario se sienta perjudicado y busque la manera de como nivelar esas diferencias, desde luego alterando la verdad.

### **La adquisición de suministros**

Los montos de estas adquisiciones en el sector público, son significativos y así constan en el Presupuesto General del Estado. En vista de que estos suministros son considerados como fungibles, son manejados irresponsablemente.

Las instituciones deben elaborar un plan anual de adquisiciones de conformidad con la programación de sus acti-

vidades. A partir de este momento el burócrata busca cómo perjudicar al Estado, sobredimensionando los requerimientos reales. Quienes son los responsables de evaluar y medir dichos requerimientos no lo hacen, ya que también son parte del problema. Una vez realizadas las adquisiciones, éstas son entregadas directamente a las unidades solicitantes las mismas que han creado pequeñas bodegas al interior de sus unidades administrativas y en muchos de los casos son utilizados en fines distintos de los institucionales, legalizando para ello todo el proceso administrativo de ingresos, egresos y saldos. Aproximadamente, un 50% de estos materiales son utilizados en actividades particulares.

El marco legal facilita el cometimiento de corruptelas al interior de las instituciones existiendo diferentes niveles de participación, los mismos que están dados por los montos de las adquisiciones, para lo cual intervienen funcionarios, jefes departamentales, directores, hasta la conformación y estructuración de comités de adquisiciones.

En algunos casos el marco legal se vuelve inaplicable siendo necesario establecer reglamentos secundarios para facilitar los fraudes (comités de adquisiciones), en cambio la legislación en los gastos de suministros y materiales facilita el cometimiento de ilícitos.

### **Activos fijos**

Hacemos referencia a la adquisición de bienes muebles y vehículos. Los activos fijos representan uno de los prin-

cipales ingredientes del patrimonio del Estado. Sin embargo, el control administrativo financiero sobre estos bienes públicos, se constituye en el talón de Aquiles de la administración pública. A pesar de la abundante legislación y reglamentación existente, éstas no son observadas.

En los estados de situación financiera los montos de los activos fijos son significativos, sin embargo no se cuenta con los anexos correspondientes. La falta de control a los activos fijos como constataciones físicas, conciliaciones entre mayores auxiliares y generales, la falta de valoración y actualización de su real costo, han hecho que muchos de los bienes se pierdan o se dañen sin dejar evidencia de la razón de la pérdida o la causa del daño. El tratamiento que prevé el Reglamento General de Bienes del Estado para dar de baja bienes del Estado por robo, daño o destrucción o cualquier otra cosa similar es sumamente largo, estos procesos aparte de las instancias administrativas en algunos casos, requieren de la participación de miembros de los juzgados de lo civil y penal respectivamente, por lo que en muchos casos su tramitación dura más de tres años.

Señalo algunos ejemplos en los que se demuestra como la aplicación de la Ley y Reglamentos inciden en que los costos administrativos sean muy altos y poco ágiles debido fundamentalmente a la desactualización del marco legal vigente:

En el caso de pérdida o robo de bienes del Estado, que se encuentren con-

siderados como activos fijos, entendiéndose como tales aquellos que integran el patrimonio de la institución y especificación bajo el criterio de quien tiene la responsabilidad del registro contable tales como: bienes muebles, maquinarias, equipos, animales reproductores, candados, urnas, papeleras, alfombras, cortinas, etc., el trámite que debe seguirse es el siguiente:

El custodio responsable del bien perdido o robado debe informar a la máxima autoridad (Ministro), y con el abogado de la institución, deben presentar la denuncia penal correspondiente. Con la denuncia se inicia el juicio penal, cuya etapa sumarial puede durar más de 2 años. Cuando se cierra el sumario, por lo regular los jueces sobreseen la causa provisionalmente, debiendo esperarse 5 años, para que finiquite todo el proceso. Contablemente se excluyen los bienes robados de los inventarios de la institución cargando el valor de los mismos a cuentas por cobrar a cargo del custodio. Si durante este proceso interviene la Contraloría General del Estado, independientemente al proceso legal instaurado, así como de la sentencia del juez, establece una glosa a cargo del funcionario.

### **El ejemplo de los candados**

Luego de cada proceso electoral en los diferentes tribunales provinciales se pierden candados. Si en el Tribunal de Zamora se pierden 5 candados, cuyo costo unitario es del S/.1.000 total S/.5.000. El Guardalmacén de esa Oficina comunica del hecho al Presidente del Tribu-

nal Supremo Electoral, quien debe trasladarse conjuntamente con el abogado de la Institución para, ante los jueces de esa Provincia, presentar la denuncia penal correspondiente. Dicho funcionario deberá reconocer firma y rúbrica y presentarse durante el proceso cuando sea requerido por el Juez. Si en el proceso se nombra a un nuevo Presidente del Tribunal Supremo, este debe abalizar lo actuado por el anterior, también reconociendo firma y rúbrica. Como se debe mantener vigilancia sobre la tramitación del juicio, el abogado del Supremo de Quito, debe viajar por lo menos unas 10 veces para dar seguimiento al caso.

Bajo esta situación, el Presidente del Tribunal Supremo, debería viajar por lo menos tres veces y el abogado aproximadamente unas 10, por lo que estimo que el costo de movilización sería de un total de siete millones doscientos cincuenta mil sucres. (SIC!!).

Lo que se pretende recuperar con todo este proceso engorroso son S/. 5.000, sin embargo los costos que significa para el Estado supera los siete millones de sucres, sin considerar los gastos de remuneraciones de todo el personal involucrado.

### **Baja de bienes inservibles**

El Reglamento General de Bienes del Sector Público, establece los procedimientos que se deben seguir para dar de baja bienes que son considerados como inservibles los mismos que resumo de la siguiente te manera:

El custodio del bien inservible informa sobre el particular a su jefe inmediato; éste a su vez comunica a la máxima autoridad (Ministro), el mismo que delega al jefe financiero para que realice un avalúo e inspección y presente un informe en el que se establece si procede o no la baja; a su vez, el jefe financiero delega al personal que está a su cargo para que realice la diligencia; si el informe indica la procedencia a la baja, el jefe financiero comunica sobre el particular a su máxima autoridad; con todos estos antecedentes, la máxima autoridad remite el expediente a su asesor jurídico quien, previo al análisis de los documentos de soporte, prepara un Acuerdo Ministerial y lo pone a consideración del ejecutivo para que lo suscriba; con este documento la jefatura financiera nombra una comisión, la misma que se traslada al lugar donde se encuentran los bienes, (cualquier ciudad del país) y levanta el acta, luego de destruir o arrojar a un lugar inaccesible los bienes que se dan de baja. Todo este proceso toma por lo regular más de un año en muchas ocasiones por cambios de autoridades o errores insignificantes, los trámites deben volver a iniciarse. Esto significa altos costos y no representa ningún beneficio para la institución, por el contrario se busca obtener beneficios personales como pago de viáticos, movilizaciones, o ser beneficiarios de los supuestos bienes dados de baja.

Estos trámites tienen que realizarse para todos los activos, sin importar su

costo y naturaleza como puede ser un tractor o una oveja. Similares procedimientos se observa para donaciones, tras-pasos y remates de bienes del Estado.

### **Otro ejemplo: Las ovejas muertas**

El Ministerio de Agricultura disponía de granjas ovejeras a nivel Nacional, cuyas camadas con sus respectivos pies de cría fueron importadas de Chile y Argentina.

Al Administrador de la Granja de Riobamba informa al Jefe Regional, que de manera urgente requiere antibióticos para combatir una neumonía presentada en el hato ovejero. Este solicita a las oficinas de la ciudad de Quito se le transfiera los fondos necesarios para atender esta emergencia. De Quito le contestan "... "presente los justificativos"; una vez presentados, el Ministerio de Finanzas responde que no hay fondos por el momento. En todo este trámite se utilizó aproximadamente 60 días. Tiempo excesivo y fatal ya que las ovejas no pueden esperar, resultado de lo cual murieron algunos ejemplares.

Los ejemplares muertos debían ser dados de baja de los inventarios, para lo cual el administrador informa a su jefe inmediato, quien comunica del particular a la máxima autoridad y este sumilla para conocimiento y trámite del Jefe Financiero, quien nombra una comisión para que se traslade a la ciudad de Riobamba y presente un informe de evaluación. Se traslada la comisión y como es lógico los animales muertos se encontraban ya enterrados, por lo que solici-

tan sus números de aretes, y sus pieles; proceden a desenterrarlos con la participación de un veterinario, quien informará luego de la exhumación de los cadáveres, si se trata de los animales que constan en el inventario de acuerdo con sus características. La comisión informará a su retorno a la ciudad de Quito al Jefe Financiero y éste al Ministro, quien con todo lo actuado ordenará al Asesor Jurídico, analice la documentación y si es pertinente, prepara el Acuerdo Ministerial respectivo. Una vez legalizado el Acuerdo Ministerial y publicado en el Registro Oficial, el Jefe Financiero nombra nuevamente una comisión para que se traslade a la ciudad de Riobamba y levante el Acta correspondiente, documento mediante el cual se puede excluir de los inventarios a las ovejas muertas.

Para el pago de viáticos del personal que se trasladó a Riobamba por dos ocasiones en comisión de servicios, sí hubo dinero. El costo de los antibióticos apenas significaba el 20% de los valores pagados en concepto de viáticos, los mismos que, en su totalidad sumaban 1'320.000 sucres (SIC!!)

### **El caballo "Suzurrando"**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería se proponía mejorar las razas de los caballos existentes en el país a nivel de pequeños y medianos campesinos; para lo cual importó pies de cría, los que una vez llegados al país se los ubicó en un cuartel del Ejército llamado La Remonta en la Provincia de Manabí.

Dentro de esta camada llegó un caballo llamado Suzurrando, un hermoso ejemplar que se distinguía de los demás de su lote. Todos los días un médico veterinario del MAG hacía el control de éstos animales excepto el fin de semana. Al regresar el veterinario el día lunes se percató que el caballo no se encontraba en la camada, preguntó al conscripto y oficial de guardia qué había pasado con el caballo y recibió como respuesta que éste había muerto.

Como el animal era muy fino, se informó sobre su muerte a las autoridades de Quito, quienes dispusieron que una comisión viaje a la ciudad de Portoviejo y averigüe que pasó con el caballo.

Al primer intento de cumplir su tarea, la comisión fue impedida de ingresar al recinto militar, por lo que debieron regresar a la ciudad de Quito.

Intervinieron autoridades del Ministerio de Agricultura y Defensa Nacional para que autoricen a la comisión su ingreso al recinto militar, por lo que se debió autorizar una nueva comisión de servicios. La comisión una vez en el cuartel averiguó “qué había pasado” con el caballo, recibiendo como respuesta que éste se había rodado en una quebrada y que fue preciso sacrificarle. La comisión informó sobre el particular a las autoridades del MAG.

El veterinario de Portoviejo recibió en cambio la denuncia que el caballo había sido escondido, porque era del gusto de un militar de alta graduación e inclusive indicó donde se encontraba el caballo. Este profesional nuevamente informa a Quito y se ordena que, una vez

más, se traslade la comisión y solicite se le informe el lugar donde el caballo había sido enterrado para proceder a su exhumación. Cuando se informa lo que se quería hacer, nuevamente se presentan dificultades y sería otra comisión la que por fin, pudo desenterrar al animal.

Los veterinarios que participaron concluyeron que el animal desenterrado no responde a las características de SUZURRANDO, recibiendo como respuesta, del oficial de turno que “-el animal enfermó de un momento a otro de una enfermedad infectocontagiosa y fue preciso incinerarlo, y que seguramente el caballo debería estar en otro lugar, enterrado, para evitar cualquier contagio”. Una nueva comisión participó en desenterrar a otro caballo y ahora se dice por parte de los militares, que “-no responden si, por desenterrar al caballo se desata una plaga de enfermedades”, además señalan que, por precaución, el animal fue incinerado por lo que no coincidirán jamás las características de este animal con las del que constata en el inventario.

El costo del caballo en ese entonces fue de S/. 800.000; su búsqueda duró más de un año y en ella participaron no menos de 20 funcionarios.

### **Inmuebles y semovientes**

El Estado, a través de las diferentes instituciones del sector público, ha adquirido en todo el territorio Nacional una cantidad considerable de bienes inmuebles, muchos de los cuales no han sido aprovechados eficientemente y por lo

tanto no han cumplido con los fines y objetivos previstos. El Ministerio de Agricultura por ejemplo, disponía de granjas demostrativas tanto para el sector agrícola como pecuario. Estas se han ido deteriorando, debido a la falta de recursos y a un manejo irracional. Sobre los responsables de estos malos manejos, la ley no ha podido ser aplicada, ya que aparentemente no se incurrieron en egresos dolosos; nunca se evaluó el grado de eficiencia, efectividad y economía en su planificación, organización, dirección, control interno y uso de sus recursos tendentes a mejorar las actividades programadas. Adicionalmente la legislación existente en el campo financiero no permitió a esta institución actuar con el dinamismo que demanda el sector agropecuario.

Para ilustrar lo señalado expongo el siguiente caso:

### **La granja de Esmeraldas**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería disponía de una granja demostrativa en la Provincia de Esmeraldas, dedicada a la agricultura y a la prestación de servicios a pequeños y medianos agricultores.

Una de éstas actividades se orientaba al alquiler de una desgranadora de maíz, servicio por el cual el administrador recaudaba fondos de los campesinos por el servicio prestado.

Producto de esta recaudación, había logrado reunir alrededor de S/100.000; un buen día se le presentó cierta emergencia con el motor de la desgranadora

por lo que decidió usar S/. 20.000 de lo acumulado. Al momento se presentó personal de la Contraloría para hacerle un arqueo y, como era lógico, se comprobó un faltante de S/.20.000. El atribulado funcionario presentó todas las explicaciones posibles; sin embargo, no pudo escapar de la glosa respectiva.

Al año siguiente, la desgranadora prestaba servicios y generaba recursos los cuales, según criterio de los auditores, debían ser DEPOSITADOS DE MANERA INMEDIATA E INTACTA; así venía haciendo el administrador, aunque para depositar diariamente lo recaudado, debía trasladarse a la ciudad de Esmeraldas, lo que aproximadamente representaba casi un día de trabajo, usado en viajes.

La granja había desarrollado un gran sembrío de aguacate y tomate, el mismo que requería de manera urgente el uso de determinado pesticida para contrarrestar una plaga presentada en la zona. El administrador, insistentemente requirió el pesticida al jefe regional del MAG en Esmeraldas, pero no se le proporcionó, argumentando que no existían fondos; ... todo el cultivo fue contagiado y se perdió.

Preguntado el administrador el por qué no utilizó el dinero producido por la desgranadora de maíz, contestó que no porque no quería ser glosado.

Situaciones como estas, en las cuales, disponiendo de los recursos no se los podía utilizar, llevaron a que todas las granjas agrícolas y pecuarias del MAG se desprestigien ante sus usuarios;



hoy por hoy, las granjas ya no dependen del MAG.

### **Construcciones o inversiones**

Por lo regular, los egresos que se realizan dentro de Construcciones y otras Inversiones, son muy significativos; por tanto previa a la contratación de las mismas, se deben cumplir ciertos requisitos: El Concurso Público de Ofertas, el Concurso Público de Precios y el Concurso Privado de Precios y Licitaciones.

Para cumplir con estas condiciones al interior de las instituciones se crean **comités de contrataciones**, del más alto nivel, integrados por cinco miembros: El Ministro o su delegado, quien lo presidirá; el director de asesoría Jurídica; tres técnicos: dos nominados por la entidad y uno por el colegio profesional a cuyo ámbito de actividad corresponda la mayor participación del proyecto, de acuerdo con el valor estimado de la contratación. Actuará como secretario el servidor del Ministerio que designe el comité.

La Ley de Contratación Pública otorga amplias facultades a estos comités, desde antes de que se inicie la contratación, hasta el término de la misma.

En estos comités, por lo regular no participan los titulares (Ministros); por delegación lo hacen los suplentes, mecanismo muy usado para eludir responsabilidades, aún cuando informalmente solo el Ministro decide los términos, plazos, condiciones y contratistas.

La falta de programación en la administración de los recursos, ha dado lu-

gar a que continuamente los contratistas soliciten reajustes de precios, y mantengan obras inconclusas por años, significando para el Estado incrementos en los costos de las obras, llegando a costos tres o cuatro veces su valor original.

Los contratistas por lo general, exigen al gobierno al menos 50% del monto total como anticipo para iniciar la ejecución de una obra; sin embargo, éstas no se inician dentro de los términos acordados. Una práctica utilizada por algunos contratistas es la de ofrecer precios inferiores a los costos unitarios referenciales señalados por la Cámara de la Construcción, procedimiento utilizado únicamente para ganar el concurso, ya que una vez adjudicado pedirán al inicio, en el transcurso y una vez concluida la obra, los respectivos ajustes de precios.

Los contratistas, para ser beneficiarios de la adjudicación de un contrato, deben rendir las siguientes garantías: de seriedad de la propuesta (100% del monto del contrato); garantía de fiel cumplimiento (5% del total del contrato); garantía por el anticipo (100% del anticipo), garantía técnica para ciertos bienes, y fondo de garantía (5% de cada planilla); sin embargo la falta de adecuados mecanismos de control, logra que muchas de estas garantías no sean presentadas; en otros casos se han dejado caducar garantías, ocasionando graves perjuicios al Estado, como el derecho de recuperar los valores entregados en calidad de anticipo y no poder concretar la obra pública en la cantidad y calidad programada. Es evidente que la ley de

contratación favorece a los grandes contratistas, en perjuicio del propio Estado, que ve cómo se dilapidan sus recursos económicos comprometiendo la realización de obras prioritarias.

### **Posible soluciones**

Como podemos apreciar las causas de la corrupción administrativa son múltiples e involucran a la totalidad de los sectores económicos, sociales y productivos. Las soluciones deberán conducirse bajo la óptica de un cambio integral en todos los campos del sector público. Toda reforma debe ampararse en criterios claros, como la transparencia de las acciones y una clara planificación.

Se impone que los órganos de la función jurisdiccional sean independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad debe interferir en los asuntos de la función judicial.

Se debería mantener una constante coordinación entre los organismos, facultados para emitir disposiciones normativas, para que estas no se contrapongan y sean de aplicación universal para todas las instituciones públicas, eliminando la discriminación y prohibiendo que emitan unilateralmente sus propios reglamentos.

La Contraloría General del Estado, debe asumir dentro de sus funciones, el control previo y concurrente para que, como organismo independiente y autónomo y con la suficiente solvencia moral, pueda objetar pagos que tengan visos de ser ilegales. La Contraloría dentro de sus actividades, deberá conside-

rar en mayor medida la realización de auditorías operacionales, para establecer el grado de eficiencia, efectividad, economía y el cumplimiento de su planificación, la calidad de la organización, dirección y control interno cuyos resultados se orientarán a mejorar las actividades y materias examinadas.

No se puede reactualizar el Estado cada cuatro años porque ello genera duplicidad de acciones, despilfarro de recursos, pérdida de tiempo y corrupción proveniente del clientelismo político, tráfico de influencias y prebendas. La reforma administrativa debe orientarse a fortalecer los servicios públicos regionales y locales con un criterio de descentralización administrativa y desconcentración funcional, procurando que las transferencias de poder y cargos sean hechas y efectuadas por personas altamente calificadas para dirigir y ejecutar, eliminando definitivamente las prácticas de compromiso y clientelismo político.

La re-estructuración institucional debe ser analizada con el suficiente respaldo técnico, que orienta al cumplimiento de objetivos y metas, y no para satisfacer compromisos políticos. Debe prohibirse que, al interior de las instituciones públicas se creen estructuras informales, representadas por personas que no tienen ninguna relación de dependencia y sobre las que no se puede establecer responsabilidades frente a malos manejos.

Establecer un sistema único de remuneraciones en todas las instituciones públicas, que permita enrumbar formas

de evaluación de actividades y desempeño, de una manera más justa, eliminando la categorización de instituciones y de funcionarios públicos.

La base legal y normativa debe ser actualizada oportunamente, de conformidad con la situación socio-económica del país.

Hay que reducir y racionalizar la ingerencia privada en la toma de decisiones públicas, mediante un sistema de elecciones que posibilite que, los cargos de libre remoción, sean ocupados por

verdaderos profesionales de la administración estatal.

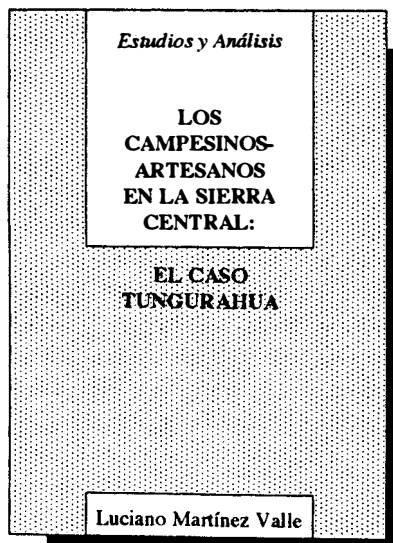
Establecer un adecuado sistema de control de los concursos de oferta convocados por las instituciones públicas y que son atendidos por el sector privado.

Descentralización de las decisiones del Estado en los Consejos provisionales y Municipios, pero normando la autonomía administrativa y financiera, en base a las necesidades funcionales establecidas en forma concertada con el gobierno central y la sociedad civil.

## ediciones

---

caap



### ESTUDIOS Y ANALISIS:

**Los campesinos-artesanos en la sierra central: El caso de Tungurahua / Autor: Luciano Martínez Valle / caap**

La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

# Publicaciones Recibidas

CEDAL. **Sistema privado de pensiones: Desafíos y respuestas.** Dilemas actuales. 1994, Perú.

Banco Mundial. Un documento de políticas del desarrollo mundial. **Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990.** 1991, Washington D. C.

COTESU. Fundación Natura. **Manejo de los desechos domésticos y especiales en el Ecuador.** Julio 1994, Quito-Ecuador.

ILDIS. **Léxico Político Ecuatoriano.** Mayo 1994, Quito - Ecuador.

FLACSO, Sede en Ecuador. IICA, Oficina en Ecuador. **Los Andes en cifras.** Serie colecciones y documentos. 1994, Quito-Ecuador.

Husson, Patrick. **De la Guerra a la Rebelión.** (Huanta, siglo XIX). Centro de Estudios regionales "Bartolomé de las Casas", Instituto Francés de Estudios Andinos. Junio 1992, Lima-Cuzco.

Arevalo, Orlando. **Diagnóstico socio-económico de las zonas de la provincia del azuay donde se desarrolla un proyecto de bordados a mano.** Cua-

ternos de investigación N° 2. FEPP-Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Marzo 1994, Quito-Ecuador.

ILDIS. Ministerio de Previsión Social y Salud Pública. **Hacia un sistema de salud descentralizado.** 1993, La Paz-Bolivia.

ALBA, Juan José. Tarifa, Lila. **Los Jampiris y Raqaypampa.** CENDA-Centro de Comunicación y Desarrollo Andino. 1993, Bolivia.

ILDIS. **Descentralización de la Salud (Antecedentes y perspectivas).** 1994, La Paz-Bolivia.

Coello, T. Hurtado, O. Luna, L. A. León, J. B. Paredes, P. L. Ayala, E. Moreano, A. Ycaza, P. Pachecho, L. Arellano, E. Moncada, J. Ruilova, V. Muñoz, G. Sánchez-Parga, J. **Universidad, Estado y Sociedad.** Corporación Editora Nacional. 1994, Quito-Ecuador.

Editorial Oveja Negra. **Amazonía sin Mitos.** Comisión Amazónica de desarrollo y medio ambiente. Banco Interamericano de desarrollo; PNUD-Programa de naciones Unidas para el desarrollo; Tratado de Cooperación Amazónica. 1994, Colombia.

Ibarra, Hernán. Ospina, Pablo. **Cambios Agrarios y tenencias de la tierra en Cotopaxi**. Cuadernos de investigación N° 3. FEPP. Agosto 1994, Quito.

PeredoBeltrán, Elizabeth. **Recovers de los Andes. La identidad de la chola del mercado: una aproximación psicosocial**. ILDIS, TAHIPAMU. 1993, La Paz-Bolivia.

Programa de Gestión Urbana (PGU). Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Lincoln Institute on Land Policy (LILP). **Manejo del suelo urbano**. Serie gestión urbana, Vol. 1. 1994, Quito-Ecuador.

Tocqueville de, Alexis. **La democracia en América**. Sección de obras de política y derecho. Fondo de cultura económica . 1994, México.

IDRC. Ediciones Uniandes. TM Editores. **Por el bien de la tierra**. Informe de la Comisión sobre países en desarrollo y cambio mundial. 1993, Colombia.

Guzmán, Marco Antonio. **Bicentralismo y pobreza en el Ecuador**. Biblioteca de Ciencias Sociales, Vol. 43. Corporación Editora Nacional. 1994, Quito-Ecuador.

León, Rosario. De la Vega, Cecilia. Franqueville, Andrés. Aguerre, Mateo. **El consumo alimentario en Bolivia**.

Colección CERES N° 1. IDRC, CERES, ORSTOM. 1992, Cochabamba-Bolivia.

IFEA-Instituto Francés de Estudios Andinos. IEP-Instituto de Estudios Peruanos. **Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos**. 1993, Perú.

Valarezo Velez, Sergio. **El sector informal manufacturero en el Ecuador**. 1989, Quito-Ecuador.

IDIS-Instituto de Investigaciones Sociales. ILDIS-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. **Democracia y Desarrollo**. VII encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina. 1994, Cuenca-Ecuador.

Perez, Edelmira. **El campesinado en Colombia hoy. Diagnóstico y perspectivas**. Serie: Investigación y Desarrollo N° 3. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y administrativas. Diciembre 1991, Santafé de Bogotá.

Amores Terán, Orlando. **Derecho Ecológico Ecuatoriano**. Serie Estudios Jurídicos. Volumen 5. Corporación Editora Nacional, 1991, Quito-Ecuador.

Elias, N. Gereffi, G. Kincaid, D. Portes, A. Regini, M. Sabel, C. **Flexibilidad y nuevos modelos productivos**. Editores

Unidos Nariz del Diablo, 1994. Quito-Ecuador.

FLACSO. **Imágenes e Imagineros "Representaciones de los indígenas ecuatorianos, Siglos XIX y XX"**. Serie Estudios-Antropología. 1994. Ecuador.

Powers Vieira, Karen. **Prendas con Pies. "Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito"**. Biblioteca Abya-Yala. 1994. Quito-Ecuador.

Dutan Narvaez, Jorge. Cuadernos del Austro N° 3. **Población del sector informal en la economía urbana de Cuenca: formación y funcionamiento**. ILDIS. Julio 1991. Quito-Ecuador.

Vazquez, Paciente. Gonzalez, Ivan. Cuadernos del austro N° 5. **Empleo e ingreso en la construcción en Cuenca**. ILDIS. Febrero 1992. Quito-Ecuador.

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993**. 1993. Roma.

CEDEP. **Socialismo y Participación N° 65**. Marzo 1994. Lima-Perú.

UNICEF. **Situación de las madres y los niños en la amazonía ecuatoriana. "Análisis de situación e indicadores de subsistemas: demografía, educación; cuidado y protección en la amazonía ecuatoriana"**. 1992. Ecuador.

CEDAL-AL. Cuadernos mundos rurales América Latina. **Formas asociativas campesinas. "Producción, comercialización y servicios"**. Diciembre 1993. Santiago de Chile.

DEEP. Intercambio, educación y desarrollo. Recursos fitogenéticos. **Reseña periódica de los programas y publicaciones de la FAO y las ONG sobre el desarrollo agrícola y rural**. Septiembre 1993. Roma-Italia.

Asociación Latinoamericana de Organismos de promoción -ALOP- **Ajustes, políticas sociales y fondos de inversión en América Latina**. 1993. San José-Costa Rica.

Fierro Benitez, Rodrigo. **Capítulos de la biopatología Andina "Los desórdenes por deficiencia de yodo"**. Volumen I. Biblioteca Ecuatoriana de Ciencias, Universidad Andina Simón Bolívar, Subsede Quito, Corporación editora nacional. 1993. Quito-Ecuador.

PROCODER, INDAP, IICA. **De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito agrícola: Experiencia y procesos futuros**. Serie documentos temáticos. Agosto 1993. Santiago de Chile.

PROVEA, Deschenes, H. Jules. Eguiguren, Francisco. Azabach, Cesar. Condede Johanek, Rosario. **Boletín Comisión Andina de Jurista N° 40**. Marzo 1994. Lima-Perú.

Schuldt, Jürgen. **Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994**. ILDIS. 1994. Quito-Ecuador.

CEDAL. **Dilemas actuales. Sistema derivado de pensiones: Desafíos y respuestas**. Enero 1994. Perú.

CEPLAES-CEOSL. **Empleo: "Cuello de botella del ajuste"**. 1994. Quito - Ecuador.

Universidad Mayor de San Andrés. **Ecología en Bolivia**. Revista del Instituto de ecología N° 21. 1993. La Paz-Bolivia.

Nueva Sociedad N° 130. **Drogas, Sociedad y Estado**. Marzo-Abril 1994. Caracas-Venezuela.

Talavera, María Luisa. **Como se inician los maestros en su profesión**. CEBIAE. 1994. La Paz-Bolivia.

Ediciones Abya-Yala. **Pueblos de Indios "Otro Urbanismo en la Región Andina"**. 1993. Quito-Ecuador.

Boisier, Sergio. **El difícil arte de hacer región. "Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional, conceptos problemas y métodos"**. Centro de Estudios Regio-

nales Andinos Bartolomé de las Casas. Diciembre 1992. Cusco-Perú.

Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. **Resúmenes analíticos educativos. Curriculum: Fundamentos teóricos**. 1994. La Paz-Bolivia.

Naciones Unidas. Revista de la Cepal. **Comisión económica para la América Latina y el Caribe, N° 52**. Abril 1994. Santiago de Chile.

Acosta, Alberto. **Los nombres de la deuda: Sucretizadores, canjeadores y tenedores**. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. 1994. Ecuador.

Sánchez León, Abelardo. del Mastro, Marco. **En el juego de la vida "Ser delincuente en Lima"**. DESCO-Centro de estudios y promoción del desarrollo. Diciembre 1993. Lima-Perú.

Instituto de investigación UNSAAC-NUFFIC. **Indicadores para medir el impacto del IIUN y de los proyectos sobre enseñanza universitaria, proyección social y difusión**. Septiembre 1983. Cusco-Perú.

ILPES-CEPAL/ILDIS. Cuadernos de políticas sociales 1 **"Nuevas orientaciones de políticas sociales"**. Ecuador.



*Debate Agrario*



# **POLITICAS AGRARIAS EN LOS PAISES RICOS: SUS EFECTOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL Y EN LAS ECONOMIAS POBRES (\*)**

Luis J. Paz Silva

*No se puede hablar siquiera de seguridad alimentaria cuando no se aborda el conjunto de causas de la pobreza, ni se discute la enorme desigualdad de condiciones en las que se desarrolla la producción de alimentos en los países ricos y los países pobres.*

## **CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**E**l objetivo general de la seguridad alimentaria es asegurar que **todas las personas** tengan en **todo momento, acceso físico y económico** a los alimentos básicos (FAO).

Este objetivo general se puede desahregar en tres objetivos específicos:

Asegurar la **producción** de una adecuada cantidad de alimentos.

Conseguir la **máxima estabilidad** en el **flujo** de tales alimentos.

Garantizar el **acceso** a los alimentos en condiciones de calidad y sanidad adecuadas, y libres de contaminación, a toda persona y en todo momento.

Para el logro de estos objetivos, en las acciones que se realicen, se deberá considerar las diferentes características de las regiones y de las localidades del país. Pero, tan importante o más importante que la consideración de estas características de carácter local, es necesario tratar de comprender algunas de las causas que impiden o limitan el logro de la seguridad alimentaria a nivel nacional.

---

(\*) Ponencia presentada en el seminario "Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú". Cusco, 6, 7 y 8 de junio de 1994.

Existe una relación directa entre pobreza e inseguridad alimentaria. Una familia pobre o un país pobre no pueden cumplir con los objetivos de la seguridad alimentaria. La **producción** es inestable y la capacidad para conservar o procesar los alimentos es muy limitada; el **flujo de alimentos** es incierto y costoso debido a las deficiencias en la infraestructura de comunicaciones y transporte; y, el desempleo, el subempleo, y consecuentemente los bajos e inestables ingresos económicos de grandes sectores de la población, impiden su acceso adecuado a los alimentos. Por lo indicado, la seguridad alimentaria depende del desarrollo económico de un país y de la equidad con la que los beneficios de este desarrollo se distribuye entre la población.

Si realmente se desea lograr la seguridad alimentaria en un país, es indispensable combatir la pobreza, y para ello es necesario identificar las principales causas que hacen que un país sea y se mantenga pobre. Algunas de estas causas tienen su origen en **factores externos**, otras en **factores internos**, y otras en las relaciones entre lo externo y lo interno. Algunas dependen de decisiones tomadas en el exterior y otras de las políticas y decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales o por los **patrones de comportamiento de la población**.

Las causas globales de la pobreza y, por lo tanto de la inseguridad alimentaria a nivel general, son pues muy diversas y, antes de tratar sobre las políticas agrarias de los países de mayor desarro-

llo económico, es conveniente presentar reflexiones sobre algunas de estas causas.

## CAUSAS DE LA POBREZA Y DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

### 1. La Deuda Externa

Si además de ser pobre, una persona o un país está endeudado, y tiene que dedicar sus escasos ingresos a pagar las deudas, sus posibilidades de salir de la pobreza se tornan más difíciles. Peor aún, al pagar parte de la principal y los intereses, en vez de disminuir, la deuda aumenta. Esto es lo que sucede con el Perú. En 1990 debía 19.000 millones de dólares, y no obstante haber pagado parte de la deuda en 1994, se debe aun 24.000 millones de dólares. Además, las decisiones que sorpresivamente se adoptan en Estados Unidos de subir las tasas de interés, incrementan espontáneamente la deuda peruana. El servicio de la deuda externa programada en la Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional, por un monto de \$1.137 millones de dólares, se incrementaría en \$320 millones de dólares por el alza de las tasas de interés en Estados Unidos. Cada 1/2 punto de alza en la prime rate (tasas preferenciales de los bancos estadounidenses), origina un incremento de \$80 millones de dólares en intereses de la deuda. Como está programado que la prime rate suba de 7,25% a 8,25%, el servicio de la deuda peruana tendría un aumento de \$320 millones de dólares. Del total de \$1.137 millones de dólares

sólo 491 serán para pagar la principal, 498 de intereses y 148 por atrasos. Bajo las condiciones indicadas, la deuda externa peruana se incrementará todos los años.

Los avances logrados por el Gobierno del Perú en relación con su re inserción en la economía mundial, permite ahora negociar la condonación de parte de la deuda con mayores posibilidades de éxito. En el año 1993, Suiza condonó \$132 millones de dólares de la deuda con la condición de que el Gobierno utilice el 25% en programas de acción social.

## **2. La Corrupción**

Si bien en la actualidad, la deuda externa es un factor que impide o limita salir de la pobreza, la causa original de este problema es la forma corrupta en que se ha endeudado el país. La corrupción en la gestión y utilización de los préstamos no es sólo un problema moral sino también económico. Las inversiones innecesarias, o sobrevaluadas, y que por lo tanto no generan los beneficios requeridos, incrementan la deuda y no contribuyen a su pago. Los numerosos ejemplos de compras de bienes no utilizables, o de obras físicas monumentales que no corresponden a las necesidades de inversión, y que además han sido sobrevaluadas, han contribuido a generar una deuda impagable. De esto se deduce que la corrupción es un factor que incide decisivamente en el empobrecimiento de los peruanos, y por lo tanto, tiene que ser seriamente combatida.

Es necesario establecer los mecanismos que impidan que las autoridades políticas de turno puedan decidir sobre la ejecución de grandes inversiones sin participación de la población involucrada, sin estudios, y sin que formen parte de un plan de inversiones priorizadas.

## **3. El Terrorismo**

Los miles de muertos e inválidos que ocasiona el terrorismo, y la destrucción de torres de energía, carreteras y puentes, además del daño directo a la nación, genera retracción en las inversiones, menos empleos y menos producción, y también, aumentos en los costos de producción que disminuye la competitividad de los productos peruanos. Además de contribuir al empobrecimiento del país, estos hechos directamente afectan negativamente la seguridad alimentaria.

Las cifras estimadas de 25.000 muertos, y aproximadamente de 24.000 millones de dólares de pérdidas en obras de infraestructura da una idea bastante significativa del grado en que el terrorismo ha contribuido al empobrecimiento del Perú.

## **4. El Narcotráfico y el Cultivo de la Coca**

El narcotráfico es otro factor importante de corrupción de autoridades y de la población y además contribuye a la inestabilidad de la economía. Los dólares generados en el comercio ilícito de drogas dificultan el manejo de la econo-

mía e impiden una cotización real de la moneda. Este factor también afecta negativamente la competitividad de los productos peruanos, haciendo más atractivo importar, que invertir en generar nuevos empleos en actividades productivas.

El cultivo de la coca es otro factor que contribuye al empobrecimiento nacional. Numerosos recursos humanos son desviados a esta actividad, los suelos se deterioran y los ríos se contaminan, generando problemas actuales y futuros en detrimento del patrimonio nacional. Las 200.000 o más hectáreas dedicadas a este cultivo dan una idea de la magnitud del daño ecológico que afectará negativamente a la población peruana. En la Selva, más del 10% de la deforestación de la amazonía peruana se debe al cultivo de la coca. La tala y quema de árboles, el empleo de insecticidas y biocidas para su cultivo, y la elaboración de pasta básica que utiliza 32 millones de litros de querosene y ácido sulfúrico y de otros productos químicos, todos los cuales son luego arrojados a los ríos de la Selva, destruyen recursos cuya falta dificultará salir de la pobreza a las generaciones futuras.

Para contribuir a reducir este daño, el Estado debe realizar mayores acciones para el desarrollo de la Sierra. El abandono de esta región y su empobrecimiento es la principal fuente de migración desordenada hacia la Costa y hacia la Selva del país. En la Costa, presiona sobre los servicios de la ciudad y hace que satisfacer sus necesidades sea más costoso que en su lugar de origen; en la Selva, aplican las prácticas de cul-

tivo de su lugar de origen, que no son apropiadas para las características del clima y suelo de la región, ocasionando la destrucción de bosques y suelos. El empobrecimiento de sus parcelas agrícolas los obliga a trasladarse y destruir otras áreas de la región, y terminan cultivando coca, única actividad que les proporciona un ingreso aceptable.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales discriminatorias contra la agricultura y lo rural, y la falta de infraestructura y servicios, son causas principales de la migración acelerada hacia pocas ciudades de la Costa y Selva, agravada ocasionalmente por las sequías, y últimamente por el terrorismo. Los migrantes dan origen a los llamados Pueblos Jóvenes y tugurios, generan sobreutilización de servicios, y desarrollan actividades informales, generalmente de baja productividad, pero que originan la colocación de productos de inferior calidad y de bajo precio (utilizan energía eléctrica sin pagarla, no pagan impuestos y subvalúan su trabajo), que compite y perjudica a las empresas legalmente establecidas.

Así pues, el abandono de la región andina es fuente principal del deterioro del medio ambiente: tugurización de ciudades, deterioro de suelos, aguas, bosques, fauna y biodiversidad en general, y sobre todo del deterioro de la calidad de la persona humana, tanto por el incremento de los adictos a la droga, que se estiman en 50.000 en el Perú, como por la corrupción generalizada, y el desarrollo de una mentalidad que busca formas fáciles de ganar dinero.

## 5. Los términos de intercambio

Durante la década del 80, las exportaciones de productos agropecuarios de América Latina perdieron 40% de su valor. También los productos minerales disminuyeron en su valor. Los bienes industriales de capital o de consumo, debido a la reducción o sustitución en la utilización de productos primarios y al mayor valor de la tecnología incorporada, han incrementado sus precios relativos. Si en países como el Perú predominan las exportaciones de productos primarios sobre los manufacturados, la tendencia en las relaciones de precios se seguirá deteriorando, y cada año será necesario disponer de un mayor número de unidades de materia prima para intercambiar por una unidad de producto manufacturado. Esta situación muestra además la importancia de la investigación orientada tanto al incremento de la productividad y la calidad de los productos, como al descubrimiento de nuevos productos y nuevas formas de utilizar los productos. En los últimos meses, se ha mostrado una tendencia al incremento de los precios de algunos productos primarios, pero esto sólo corrobora la inestabilidad de este tipo de mercados.

## 6. Crecimiento de la población y paternidad irresponsable

Algunos organismos internacionales y gobiernos, le dan gran importancia al crecimiento de la población como un factor que influye en el empobrecimiento de un país. No se puede negar que

una desproporción entre la tasa de crecimiento de la población y la tasa de generación de servicios para atenderla contribuye al incremento de la pobreza. Así, por ejemplo, obviamente es mucho más difícil para el Perú, con una población de 22 millones de habitantes que se incrementa en 500.000 habitantes por año, resolver su problema de vivienda, que Inglaterra, que con 56 millones de habitantes, incrementa su población anual en 10.000. Sin embargo, para solucionar este problema, en forma simplista se promueve y se financia programas de control de natalidad orientados a la utilización de medios físicos que permitan las relaciones sexuales pero que impidan la fecundación, o también recomendando la legalización del aborto. No es este foro el indicado para analizar los aspectos morales y éticos de estas formas de actuar, pero con relación a la seguridad alimentaria y a la pobreza, sí es posible hacer algunos comentarios.

Si se acepta que el crecimiento de la población es excesivo, es necesario educar a **toda la población** en su conjunto sobre la relación población-recursos-desarrollo. Está demostrado que al mejorar el nivel de educación de la mujer disminuye el número de hijos que trae al mundo; **hay que invertir en educarla.**

En algunos países, la educación de la mujer hasta el nivel primario como mínimo, es una medida cuya eficacia es casi tres veces mayor que la de un incremento de 10% del ingreso familiar.

La planificación familiar, como su nombre lo indica, está dirigida a las fa-

milias constituidas, pero una importante cantidad de niños del Perú son de padre desconocido y el abuso sexual con la mujer llega a mostrar cifras escalofriantes. Estudios realizados por AMIDEP muestran que en el año 1988, de 29.000 partos atendidos en la maternidad de Lima, 5.700 eran de mujeres de 11 a 19 años, de las cuales 120 eran de 11 a 14; de 6.000 adolescentes de 11 a 19 años en Lima, Cajamarca, Huaral y Supe, una de cada cuatro había estado embarazada y sólo una de cada cinco estaba casada. La irresponsabilidad de los que engendran y abandonan hijos no es debidamente castigada en el Perú y se dan casos como en Piura, donde el 51% de las causas judiciales son por abandono de familia y juicios de alimentos. Sin duda, estos casos son más numerosos, pero no todos llegan al nivel judicial. Podemos concluir que los métodos físicos de control de la natalidad, y ni aún una planificación familiar bien difundida, son suficientes para tratar el problema de la población. Además, es necesario dignificar a la mujer, revalorizar la función de la maternidad y valorizar a la familia bien desarrollada física, moral y culturalmente.

## **7. Valores de la Sociedad Peruana**

Generalmente al tratar el tema de la seguridad alimentaria se hace énfasis en los aspectos cuantitativos de la alimentación. Se trata sobre oferta y demanda de alimentos, sobre la capacidad para la distribución, sobre niveles de pobreza y su clasificación, etc. En la práctica, en

la ejecución de programas de seguridad alimentaria, esto es necesario. Sin embargo, entendemos que facilitar el acceso temporal de alimentos a una población, es sólo un paliativo que no ataca a las causas sino solo a los efectos, y por lo tanto, por sí sola ésta acción no resuelve el problema central. Los Gobiernos y los diferentes líderes nacionales tienen que educar a la población sobre los efectos dañinos de las políticas populistas, y promover el ahorro, la austeridad, la disciplina, el trabajo individual y comunitario, la responsabilidad y la solidaridad, como los valores cuya aplicación es indispensable para el digno progreso personal y de la comunidad.

## **8. La utilización de los recursos**

En los países desarrollados, la destrucción de los recursos y la contaminación ambiental están relacionados con la competitividad empresarial, que no considera (hasta recientemente), los costos sociales y los efectos sobre las generaciones presentes y futuras, por el deterioro de los recursos y por la contaminación ambiental. En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, se informó que el 45% de la contaminación ambiental es generada por 6 potencias industriales: Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia y lo que fue la Unión de Repúblicas Soviéticas.

En países como el Perú también se presenta el caso de los empresarios considerados erróneamente como eficientes y competitivos, pero que destruyen los

recursos y contaminan el ambiente. Esa ha sido la experiencia de la industria pesquera y de la reciente explotación de conchas en Paracas y langostinos en Tumbes, o de la extracción de maderas como la caoba y el cedro en la Selva, o de la fabricación de parquet, cajones de frutales, y carbón mediante la tala indiscriminada de hualtaco y algarrobos en el norte del país.

La población pobre, por la necesidad de subsistir, también destruye recursos y contamina el ambiente: sobrepastorea y sobre explota los suelos ocasionando erosión y desertificación. Sus necesidades de combustible los obliga a utilizar arbustos y árboles para leña a un ritmo que impide la regeneración forestal. Los criadores de cabras, tanto por su pobreza como por ignorancia, pastorean las laderas y las partes altas y medias de los valles de la Costa desprotegiendo la superficie de los efectos de las lluvias, constituyéndose en la principal causa de los huaycos o derrumbes, que tanto daño hacen a carreteras y poblados.

En ambos casos, la mala utilización de los recursos por empresarios, o por poblaciones pobres, reduce el patrimonio nacional, y por lo tanto, disminuye las posibilidades futuras de satisfacer las necesidades de su creciente población. Si aumenta la población y disminuye la capacidad productiva, es obvio suponer que las condiciones de vida de la población tenderán a empeorar.

## 9. Otras causas de la pobreza

Sin duda hay otras causas que influyen en generar o mantener la pobreza de los peruanos. Las políticas populistas de los anteriores gobiernos, principalmente del período 1985-1990, las políticas macroeconómicas erradas, tales como la utilización del dólar MUC, las tasas de interés inferiores a la tasa de inflación, el derroche fiscal, la errónea aplicación de aranceles, entre otros, son medidas que han empobrecido a todos los peruanos haciéndonos retroceder en nuestros niveles de ingresos en cerca de 30 años. También, la apresurada apertura del mercado unido a una tasa de cambio atrasada ha disminuido la competitividad de los productos peruanos. Además, la obcecación en mantener un arancel flat inconveniente en una economía mundial en la que la mayoría de los países mantiene aranceles más bajos para los insumos, ha hecho aún menos competitivos a los productos peruanos. El concepto de la mejor reasignación de recursos en una economía en la que no se diferencia entre sectores ni productos, no es aplicable cuando nuestros competidores producen con menores costos no por su eficiencia sino por tener aranceles más bajos para sus insumos. Si a esto se añade el acelerado retiro del Estado en funciones de crédito, investigación, asistencia técnica, y sanidad agropecuaria, sin antes haber establecido los mecanismos sustitutorios o

de incentivo y apoyo al sector privado para hacerse cargo de estas funciones, se puede comprender las desventajas con las que tiene que competir el Perú en el mercado internacional y aún en su propio mercado.

El resultado del conjunto de factores expuestos influye decisivamente en la generación de empleos. En el año 1993 Lima tuvo 274.000 desempleados y 36.000 jóvenes iniciaron la búsqueda de empleo. Del total de la población económicamente activa de Lima solo 12,7%

estuvieron adecuadamente empleados, 77,4% subempleados y 9,9% desempleados. Suponiendo que los adecuadamente empleados tienen ingresos aceptables, se puede estimar que el 87,3% de la PEA está en condiciones de inseguridad alimentaria. Se considera subempleado al trabajador que trabajando 35 horas a la semana recibe menos de \$350 dólares por mes. La mitad de los subempleados en 1993 recibieron un tercio de esta suma mensual. No puede haber seguridad alimentaria para desempleados y subempleados.

#### **POLITICAS AGRARIAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS, Y SUS EFECTOS SOBRE EL MERCADO INTERNACIONAL**

Prácticamente, todos los países del mundo apoyan su agricultura. Se considera como un sector social, cuya población tiene desventajas de ubicación, en niveles de educación, en acceso a los servicios y por su dependencia de factores climáticos. Por esta y otras razones,

se caracteriza por la gran inestabilidad estacional y cíclica de sus precios. Además, con el desarrollo de avances en la tecnología y de la adición de servicios al consumidor, cada vez la proporción de los precios del contenido agrícola de los productos es menor.

Sin embargo, aunque se considera necesario e indispensable apoyar al sector agrario por las razones indicadas, los países de mayor desarrollo han orientado sus políticas agrarias al logro de la seguridad alimentaria desde el punto de vista del abastecimiento nacional, ante el temor del desabastecimiento que podrían originar los conflictos mundiales. Este objetivo ha hecho necesaria la adopción de políticas que priorizan el abastecimiento aunque el costo de la protección sea elevado. La consecuencia de estas políticas, exitosas en el logro del objetivo indicado, han generado excedentes agropecuarios producidos a costos no competitivos. Para salir de los excedentes estos países han recurrido a los programas de donaciones de alimentos y al otorgamiento de subsidios a la exportación y a la colocación de sus productos bajo condiciones de dumping.

Con el propósito de regular o incentivar la producción y sostener los ingresos de sus agricultores, utilizan mecanismos tales como precios de garantía, compras estatales de excedentes, subsidios al almacenamiento, cuotas de importación, aranceles flexibles, subsidios a la exportación y subvenciones directas a los agricultores.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), ha



informado que el costo total del apoyo a la agricultura de sus países miembros, ascendió a \$300.000 millones de dólares en el año 1990, de los cuales \$176.000 han sido por subsidios otorgados a sus agricultores. La mitad de estos subsidios corresponden a los países de la **Unión Europea**. El 48% del ingreso neto de los agricultores de la Unión Europea es proporcionado por subsidios extraídos de los consumidores y contribuyentes. El promedio de los precios de los productos agropecuarios al productor fueron cuatro veces los del mercado mundial.

Estas políticas generan distorsiones en el comercio internacional, sobretodo en los casos en que se subsidia la exportación alterando las condiciones de la competencia internacional. La Unión Europea ha subsidiado en promedio el 78% del precio de exportación de sus productos agropecuarios, con un rango que va de 39% de sus subsidios en los precios de las oleaginosas, hasta 319% en los precios del arroz.

Igualmente, **Japón** protege su agricultura con cuotas y tarifas, y a través de grados de calidad, regulaciones sanitarias y por medio del comercio estatal; también establece precios de garantía y subsidios a la producción. Como un caso extremo de protección se presenta el del arroz, que tiene un precio al agricultor de 8 veces el precio del mercado internacional. En el caso del trigo, la Japanese Food Agency lo importa a precios internacionales y lo vende a mayores precios para compensar los altos precios que paga a los productores nacio-

nales de trigo. En ciertos productos se mantienen cuotas de importación, como en naranjas y en carnes, lo que ocasiona una permanente fricción con los Estados Unidos. Con la "arancelización" de las medidas de apoyo aprobada en la Ronda Uruguay, estas cuotas se han convertido en un arancel del 95%.

También, los llamados **Tigres del Asia**, considerados como países liberales, protegen su agricultura. Así, por ejemplo, Corea facilita préstamos a largo plazo con tasas de interés bajas; invierte en infraestructura de comercialización; compra el 20% del arroz en época de cosecha para evitar la caída de los precios; aplica cero aranceles y tributos a insumos y equipos importados (todo lo que esté orientado a la modernización del agro); y sólo se cobra el IGV a los productos agropecuarios procesados.

En el caso de los **Estados Unidos**, se mantiene una política integral y consistente, orientada desde 1933 a fortalecer la competitividad y proteger la rentabilidad de la agricultura. El proteccionismo de la agricultura de Estados Unidos incluye: protección de los precios contra las fluctuaciones originadas por variaciones entre la oferta y la demanda; regulación de la oferta incluso antes de que se inicien las siembras; apoyo económico y financiero a las exportaciones; y cuotas de importación que aseguran la comercialización de los productos de sus agricultores. Los subsidios anuales a la agricultura superan los \$20.000 millones de dólares, y en los últimos años han representado más del 30% del precio recibido por los agricultores.

Para aclarar el manejo de los precios de los productos agropecuarios por la Unión Europea y los Estados Unidos podemos considerar el caso de un solo producto. En los productos lácteos, por ejemplo, el monto de las restituciones (compensaciones a sus exportadores) de la Unión Europea durante 1993 ascendió, en promedio, a \$690 dólares por tonelada para la Leche Descremada en Polvo (LDP), y \$1.265 dólares por tonelada para la Leche Entera en Polvo (LEP). Los niveles de subsidios que otorgan los Estados Unidos, a través de bonos que entrega a sus exportadores, son aún mayores, alcanzando \$993 dólares por tonelada de la LDP y \$1.335 dólares por tonelada para la LEP.

En los últimos años la Unión Europea ha mantenido la supremacía en el comercio mundial de productos lácteos, exportando alrededor del 55%, mientras que Nueva Zelanda junto con Australia tienen el 35% y Estados Unidos el 10%.

Sin lugar a dudas, dada la importancia de las exportaciones de la Unión Europea junto con las de los Estados Unidos en el comercio mundial, la magnitud de los subsidios que otorgan estos países generan distorsiones en los precios internacionales y afectan también los mercados internos de los países que importan productos lácteos, ejerciendo una competencia desleal con los productores nacionales. De 24.000 toneladas de LDP importadas por el Perú en el período 1991-93, el 55% han sido de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. Además, estos tres países han incrementado sus exportaciones al Perú en

productos lácteos terminados, desplazando la producción nacional. La importación de Yogur se incrementó en un 100% entre 1992 y 1993, y la importación de leche evaporada pasó de 2.400 a 15.000 toneladas, esta última proveniente mayormente de la Unión Europea. ¿Cómo puede competir la producción nacional con una tasa de cambio atrasada y productos subsidiados? De aceptarse el ingreso de estos productos sin ningún mecanismo de protección o compensación, tanto la agricultura como la ganadería nacional tenderían a desaparecer.

También, está demostrado estadísticamente que **el intervencionismo estatal de los países industrializados en la agricultura, ocasiona la inestabilidad y la depresión de los precios en el mercado internacional.** Así, por ejemplo, se estima que la Política Agrícola Común de la Unión Europea, explica entre el 19.8% y el 50% de la variabilidad de los precios mundiales del trigo. Debido a esta alteración de los precios del mercado internacional, no sólo se genera una competencia desleal con la producción interna de los países que los importan sin aranceles, sino que al deprimir los precios en el mercado internacional constituyen un factor determinante de los bajos ingresos recibidos por los países exportadores de estos productos, que no están en condiciones de subsidiar sus agriculturas en igual forma que los países industrializados. **Esto constituye una de las causas exógenas de la pobreza de algunos países de menor desarrollo, cuyas economías dependen fun-**

damentalmente de la exportación de productos agropecuarios.

Estudios recientes muestran los efectos que ocasionaría la liberalización del comercio mundial del azúcar, producto en que el Perú puede recuperar su productividad y los volúmenes de producción de períodos anteriores. La liberalización de este producto originaría un alza de los precios internacionales entre 10 y 50%, y una reducción en la variabilidad en los precios de 33%, y habría una redistribución en la producción y el comercio mundial de los países de alto costo a los países de bajo costo.

El mantenimiento de este grado de proteccionismo se ha debido a que los países industrializados influyeron para que en el Gatt la agricultura tuviera un trato especial, disfrazando los casos de dumping para evitar la aplicación de derechos antidumping o derechos compensatorios.

**La prolongación de las discusiones en la Ronda Uruguay, se debió fundamentalmente a la renuncia de dichos países a reducir los mecanismos de ayuda a sus agricultores, no obstante el conocimiento de las distorsiones que causan en el mercado internacional.**

Más reciente es el caso de México, que para adecuarse a los cambios en las políticas de subsidios que están adoptando algunos países industrializados, cambiará el sistema de subsidios agrícolas y empezará a pagar a los agricultores de acuerdo al área de tierra que cultivan en vez de hacerlo por su producción. Con esta medida cumplirá con

los compromisos ante el GATT y con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El Programa costará \$3.800 millones de dólares el primer año. Actualmente, México paga a sus agricultores más del doble de los precios del mercado, especialmente en frijol y maíz. Los precios deberán llegar al nivel de los precios del mercado mundial en el año 1995, y en compensación, desde 1994 se pagará \$100 dólares a los agricultores por cada hectárea durante 15 años.

Para aquellos peruanos que tanto admiran la **agricultura chilena**, es conveniente recordarles que tanto el Perú como Colombia, Ecuador y Venezuela, adoptaron el Sistema de sobretasas arancelarias y franjas de precios con base en la experiencia de Chile. Este país estableció el Sistema de Franjas de Precios en 1984, y en el año 1994 lo sigue aplicando para estabilizar los precios de trigo, azúcar y aceites comestibles.

Recientemente se ha aprobado el Acuerdo sobre Agricultura en la Ronda Uruguay. Durante los últimos meses, los agricultores e instituciones gremiales, han sido espectadores de un conflicto de intereses y de poderes políticos y económicos entre la Unión Europea y los Estados Unidos con relación a los cambios en los niveles de protección y subsidios a la producción y a la exportación de los productos agropecuarios. **Precisamente, se ha tratado de un conflicto entre los países más liberales del mundo, que exhortan a los países en desarrollo a liberar sus economías y abrir sus mercados, y para lo cual in-**

**cluso presionan a esos países a través de los organismos internacionales financieros.** Con la aprobación del Acuerdo Agrícola, en Estados Unidos la reducción efectiva del total de las ayudas internas y de los subsidios a las exportaciones sólo será del 10%, partiendo de un nivel base de \$52.394 millones de dólares, y del orden del 21% en el caso de la Unión Europea, desde un nivel base de 106.630 millones de ECUS. Los equivalentes arancelarios reportados por los Estados Unidos y la Unión Europea son considerablemente altos. En la mayoría de los casos éstos se ubican entre 150 y 250% ad-valorem. Esto significa que después de aplicar los porcentajes de reducción propuestos en el Acuerdo, los niveles de protección continuarán siendo exageradamente altos.

Al cumplir con los porcentajes de reducción establecidos, los países podrán continuar subsidiando sus exportaciones agrícolas, sin estar sujetos a la aplicación de derechos compensatorios. De este modo, **el Acuerdo convertirá en un derecho la exportación de excedentes agrícolas a precios artificialmente bajos.**

No obstante las desventajas de los países de menor desarrollo económico en el comercio internacional, los países industrializados han planteado nuevas formas de proteccionismo. Así, Francia, con el apoyo de Estados Unidos, ha propuesto la llamada "cláusula social". Según esta cláusula, estos países no importarían o pondrían trabas a las importaciones de productos que no respetan las mismas normas de trabajo que ellos,

o si en su manufactura han participado menores de edad, o si los trabajadores no están sindicalizados. Además, ya se están aplicando trabas al comercio con el pretexto de la conservación del medio ambiente. En este punto conviene recordar que en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro el año pasado, se informó que son 6 los países que contribuyeron con el 46% de la contaminación ambiental: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Japón y lo que fueron la Unión de Repúblicas Soviéticas.

#### **ACCIONES SOBRE LAS CAUSAS DE LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA**

Existen ejemplos de relativo éxito en la aplicación de medidas locales para lograr la seguridad alimentaria. En las provincias altas de Arequipa, la Cooperación Peruano Alemana de Seguridad Alimentaria está logrando buenos resultados aplicando los siguientes principios: participación de la población, integralidad en las actividades (nutrición, economía, educación), incorporación de la mujer en todas las actividades y respeto a la ecología. No solo se trata el problema de la alimentación sino también la articulación físico espacial para sacar del aislamiento a las poblaciones, la transferencia de tecnología para lograr producciones rentables, y apoyo en la organización de la comercialización para la obtención de mejores precios. La seguridad alimentaria no se puede lograr solo con alimentos; la seguridad alimentaria

es parte del desarrollo integral de una persona, de una comunidad o de un país. No puede haber seguridad alimentaria sin empleo, sin un nivel mínimo de ingreso familiar, sin vías de acceso, sin educación, sin agua potable, etc. Proveer de alimentos a una población sin tomar en cuenta otros factores que afectan su desarrollo es una forma de perennizar su pobreza.

En relación con las políticas agrarias de los países industrializados y la agricultura nacional, el gobierno tendría que analizar y explicar por qué se pretende que el agricultor o ganadero peruano tenga que competir con los productores de los países industrializados bajo condiciones tan desiguales. La productividad de

los países industrializados en agricultura es relativamente ficticia. Parte de esa productividad se debe a los avances de la tecnología y al apoyo que reciben de sus gobiernos, pero otra parte se debe a los subsidios a la producción y a la comercialización de los productos. La efectiva liberalización del comercio mundial de productos agropecuarios forzaría a los países industrializados a retirarse de la producción de diversos productos en los que sus costos de producción son muy elevados. Considerando que esta liberalización no es aceptada por los llamados "países liberales", el Gobierno del Perú debe adoptar medidas no solo de estabilización sino también de protección contra los subsidios de esos países.

## socialismo y participación

67

**NOTA EDITORIAL:** Consejo Editor: COMBATIR LA POBREZA. **ARTICULOS:** Carlos Franco, POLITICA SOCIAL: OBJETANDO UN EXTRAÑO CONSENSO. Félix Jiménez, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y POLITICA SOCIAL. Enrique Bernales Ballesteros, ¿QUE HACER CON LA CONSTITUCION DE 1993?. José L. Rénique, EL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL PERU. Carlos A. Rosales, Maxwell A. Cameron y Ricardo Grinspun, MEXICO FRENTE AL LIBRE COMERCIO: LOS COSTOS DEL NEOLIBERALISMO. Jorge Castro Morales, PATRONES DE CONSUMO DE ALCOHOL EN UNA COMUNIDAD CAMPESINA DEL CUSCO. Guillermo Nugent, LA HISTORIA Y LA LEGALIZACION DEL SENTIDO COMUN. **ARTE:** Tulio Mora, MEMORIA DEL SILENCIO. Víctor Phumpiú, CUATRO FOTOGRAFIAS. **DEBATE:** W.H.M. Immerzeel, DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERU. **DOCUMENTOS:** Felipe E. Mac Grégor, DESARROLLO, DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA EN EL PERU. **RESEÑAS. NOVEDAD BIBLIOGRAFICA,** Francisco Hernández. **PUBLICACIONES RECIBIDAS,** Ana Lucía Castañeda. **Suscripción:** Anual (4 Números) vía aérea: Perú: S/45.000. Otros países: US\$60.00. Ediciones SOCIALISMO Y PARTICIPACION Recavarren 520 Miraflores, Lima 18 - Perú.

## POLITICAS FRENTE A LA MUJER COMO PRODUCTORA DE ALIMENTOS EN EL ECUADOR

Rosa Jordán P.

*Este artículo pretende dar cuenta de el aporte que la mujer productora de alimentos en el Ecuador, hace a la reproducción familiar así como al mercado interno, y el escaso correlato que esto tiene en las políticas públicas específicamente en las que pretenden impulsar el desarrollo agropecuario en nuestro país.<sup>1</sup>*

La participación de la mujer productora de alimentos en la producción, labores post-cosecha y comercialización de alimentos en nuestro país, es cada vez más importante. Como lo demuestra la Encuesta de Hogares Rurales del Instituto Nacional de Empleo (1990), hay un promedio de 51.1 por ciento de PEA femenina rural, que puede subir a 68.5 por ciento (Albán 1989), dedicadas a actividades agropecuarias, destacándose la multiocupación de las mujeres, que también se dedican en forma significativa al comercio y otras actividades no agropecuarias. (Martínez. 1993).

Según dicha Encuesta el 47.5 por ciento de la PEA ocupada en el sector rural en 1990 eran mujeres incluidas en la categoría ocupacional **trabajador familiar no remunerado**, lo que esconde aún más el importante aporte económico de la mujer a la producción agropecuaria.

De hecho, los censos y las estadísticas de empleo en nuestro país no reconocen las diversas modalidades del trabajo femenino en el sector rural, describiéndolas como **amas de casa**, por lo que se las considera económicamente inactivas. Sin embargo datos levantados en el agro de la Sierra y Costa ecuatoria-

---

1. Este artículo se basa en los resultados del estudio: "Análisis de las Políticas del Sector Agropecuario frente a la mujer productora de alimentos, el caso ecuatoriano"; realizado por R. Jordán y J. Valencia, para el IICA BID, Quito. Febrero 1994.

nos, tendientes a develar la participación de la mujer productora de alimentos en las actividades productivas y reproductivas, demuestran que su participación porcentual en diversas actividades productiva es la siguiente:

En la Sierra, hay mayor contribución de las mujeres menores de 15 años al trabajo agropecuario y artesanal, en costa y sierra las mujeres mayores de 15 años participan en porcentajes muy similares en las labores productivas, a excepción del comercio, donde las serranas muestran mayor participación, mientras que en las actividades reproductivas participan más las campesinas serranas menores de 15 años, que las costeñas, y, éstas en edades superiores a los 15 años, participan más en éstas actividades que las serranas.

La participación de las mujeres en la producción de alimentos, incluye tareas como el riego, transformación, secado, selección, manejo postcosecha y venta-cobro a nivel del mercado del pueblo. Buena parte de los productos de consumo interno, son producidos por mujeres, así en el cultivo de papa, la mujer participa en el almacenamiento, venta en el mercado del pueblo, selección de la cosecha, transporte del lugar de cosecha al de almacenamiento, ensacado, transporte de la finca al mercado y venta, de hecho se estima que un 72 por ciento de la producción interna de papa proviene de las economías campesinas, donde la mujer tiene un destacado papel.

En las actividades pecuarias la campesina serrana maneja el ganado vacuno

ACTIVIDADES	MUJERES	
	menos de 15 años	más de 15 años
Agrícolas	48.4	7.5
Pecuarias	44.5	54.1
Comercio	0.4	8.3
Artesanía	3.9	8.9
Asalariadas	2.9	20.5
Trabajo doméstico	29.7	53.4
Transformación agropecuaria		0.7

FUENTE: Encuesta de Hogares Rurales, Instituto Nacional de Empleo

ELABORACION: Rosa Jordán

y sus derivados, y la campesina costeña participa también en el pastoreo de ganadería menor. En actividades de transformación de productos agropecuarios, participa un 71.4 por ciento de las campesinas encuestadas: elaboran quesos, que venden al vecindario, también elaboran pan y confeccionan ropa tanto para el autoconsumo como para la venta; en la Costa procesan hoja de tabaco.

Además de todo esto, un 43.4 por ciento de las mujeres participan en actividades comunitarias, especialmente en organizaciones que trabajan por el mejoramiento de la producción agropecuaria -50 por ciento-, en Comités de Salud - 43 por ciento-, y en trabajos comunales convocados por la Asamblea Comunal - 40 por ciento-.

Todo este importante trabajo de la mujer productora tiene correlato en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos que dispone la familia campesina; así, la mujer productora decide el gasto en el hogar, los animales a criar, el lugar de venta; comparte la decisión con el hombre sobre la compra o alquiler de maquinaria, cultivos a sembrar, cantidad de la cosecha que se destinará a la venta y al autoconsumo, tipo de insumos a utilizar, organización de las tareas productivas y utilización del crédito.

Un 34.9 por ciento de las mujeres campesinas mayores de 15 años contribuyen a la formación del ingreso familiar con actividades productivas: por ven-

ta de artesanías -76.9 por ciento-, transformación agropecuaria -74.7 por ciento-, comercio -58 por ciento-, y actividades pecuarias -57.8 por ciento-, mientras que el 83.1 por ciento contribuye a la reproducción de sus familias.

Una estimación realizada en el estudio base de este artículo, permite afirmar que las mujeres productoras de alimentos mayores de 15 años, trabajan 239.282 horas al año en actividades productivas y 274.042 horas al año en actividades domésticas, en tanto que los hombres dedican 254.546 horas al año al trabajo productivo y 13.860 horas al año a las tareas domésticas, información que debe ser relacionada con la estacionalidad de las tareas agropecuarias.

Para mostrar el significativo aporte de la mujer campesina a la producción, basta agregar que ellas dedican en promedio 7 horas diarias a actividades productivas. (8 horas en la Sierra y 4.9 horas en la Costa); 8.09 horas diarias en promedio a actividades reproductivas (7.4 horas en la Sierra y 9.4 horas en la Costa); al descanso 8.86 horas (8.5 horas en la Sierra y 9.6 horas en la Costa) y apenas 0.03 horas al día a actividades comunitarias. Por tanto, la mujer campesina trabaja 15.13 horas promedio al día, con variaciones regionales de 15.5 horas en la Sierra y 14.3 horas en la Costa, destacándose que en la Sierra, la mujer campesina trabaja más horas en actividades productivas que en la Costa: 8.0 y 4.9 horas, respectivamente.



## **PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES PRODUCTORAS DE ALIMENTOS**

Los principales problemas que enfrentan las mujeres productoras de alimentos en el Ecuador, son:

### **Larga jornada de trabajo**

Como lo demuestran los datos anteriormente anotados, las mujeres rurales productoras de alimentos trabajan de 15 a 16 horas diarias, durante 7 días a la semana, en la realización de hasta 20 tareas diferentes ligadas a la producción agropecuaria, transformación de productos, artesanías, trabajo asalariado, tareas para asegurar la reproducción familiar y actividades comunitarias.

### **Poco acceso al control de los recursos y productos resultantes de su trabajo**

A pesar de que la Constitución vigente estipula la igualdad jurídica entre hombre y mujer respecto a la propiedad y goce de los bienes, la mujer productora de alimentos se enfrenta a discriminación para acceder y usar los recursos y productos de su trabajo. Por ejemplo datos del trabajo de campo, muestran que solo un 16 por ciento son dueñas de las parcelas, frente a un 33 por ciento de los hombres y la propiedad es compartida en un 50.8 por ciento, de lo que se deduce que la mitad de las mujeres, en relación a los hombres son propietarias de la tierra. Además, en la costa, las

mujeres tienen menores posibilidades de acceder a la tierra, sólo son propietarias un 6.3 por ciento de ellas, frente a un 65.6 por ciento de propiedad masculina.

El acceso al agua, recurso indispensable para la producción agropecuaria, también es limitado para las mujeres productoras, ya que al morir el cónyuge o desaparecer la sociedad conyugal, la mujer pierde acceso legal al agua y las concesiones ulteriores son procesos difíciles de tramitar.

Si bien existen experiencias de crédito dirigido exclusiva o principalmente a mujeres, estas se han enfocado prioritariamente al desarrollo de la microempresa urbana, por lo que el porcentaje de mujeres rurales que solicitan y obtienen créditos en los sistemas formales es muy reducido, debido a las dificultades que enfrentan para cumplir con los requisitos que exige la banca, por lo que se ven obligadas a solicitar préstamos a parientes y amigos, antes que a chulqueros, quienes no les otorgan préstamos regularmente, dado que ellas no cuentan con una propiedad con que puedan responder a la deuda.

Las mujeres productoras de alimentos también se enfrentan con dificultades para acceder a las innovaciones tecnológicas necesarias para mejorar el proceso de producción, dado que la capacitación y asistencia técnica agropecuarias, no ha considerado la especificidad del trabajo productivo de las mujeres rurales, para generar, validar y transferir innovaciones tecnológicas adaptables a sus condiciones. La tecnología que ellas aplican es muy tradicio-

nal y se enfrenta a serias limitaciones, sobre todo en comunidades de alta migración masculina, donde las mujeres tienen que asumir la producción agropecuaria, sin contar con conocimientos y experiencia adecuados.

### **Falta de valoración del aporte femenino a la producción agropecuaria**

No existe una valoración del aporte de la mujer a la producción y al ingreso familiar y menos aún a la sociedad rural, aunque en algunas zonas del país la mujer es la jefa del hogar y está a cargo de todo el trabajo agropecuario en la finca. A ello se suma las actividades que desarrolla para la reproducción de la familia y su participación en actividades en beneficio de la comunidad, por lo que su sobrecarga de trabajo es elevada. Como el trabajo doméstico está subvalorado en la comunidad y la sociedad, no se promueven actividades para socializar estas tareas en el sector rural y así aliviar el trabajo de la mujer campesina.

### **Limitada participación en la toma de decisiones**

A pesar de la importancia del aporte del trabajo de la mujer productora de alimentos a la mantención familiar y al mercado interno y que un 43.4 por ciento de ellas participan en actividades de

mejoramiento de sus comunidades, las mujeres productoras no tienen un nivel equivalente de representación en las organizaciones campesinas locales, regionales o nacionales, ni capacitación suficiente para procesar, expresar y defender sus necesidades y problemas específicos.

De hecho esta invisibilidad y falta de reconocimiento social de las mujeres en general y especialmente de las productoras rurales, determinan su baja participación en las decisiones formales, en los tres niveles señalados.

### **Debilidad institucional**

A nivel del sector público es evidente la poca fortaleza para formular y aplicar políticas en beneficio de las mujeres productoras de alimentos, si bien se hacen proyectos exclusivos orientados a mejorar la situación económica de la mujer productora, son aislados, con escaso financiamiento, poco rentables y menos aún sustentables en el tiempo, descuidan la capacitación para la administración de los recursos por parte de las beneficiarias y ponen en un segundo plano la conscientización de la mujer productora sobre su condición subordinada; aún más no se enmarcan en una política nacional manifiesta que posibilite el tan ansiado surgimiento de la mujer, sino que se la considera como una agente económico más que debe contribuir a aliviar la precaria situación familiar.

## **PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LAS POLITICAS ESTATALES EN BENEFICIO DE LA MUJER PRODUCTORA DE ALIMENTOS**

- Incorporar la perspectiva de género en la normativa, planificación y gestión institucional.

Es necesario que el Estado apoye la institucionalización de la perspectiva de género en los organismos gubernamentales que trabajan con la mujer productora de alimentos, tanto a nivel de planificación, presupuestos, leyes y normas.

Esta incorporación es necesaria a distintos niveles de la gestión pública, como el CONADE, Ministerio de Finanzas, Congreso y Concejos Municipales, Ministerios encargados de ejecutar políticas en los sectores productivos, municipios y organismos autónomos y regionales. En este sentido es muy importante fortalecer e impulsar el trabajo de la Dirección Nacional de la Mujer, del MBS, instancia pública encargada de ejecutar las políticas en beneficio de las mujeres ecuatorianas, mediante la entrega oportuna y suficiente de las asignaciones presupuestarias asignadas, incorporación y capacitación de personal calificado, apoyo logístico para monitorear el trabajo en provincias, coordinación interinstitucional adecuada para optimizar el uso de recursos y evitar superposición de acciones, sobrepresencia de instituciones en una misma área geográfica y desmotivación posterior del grupo de productoras involucradas. Asimismo es necesario reforzar el trabajo de el Departamento de la Mujer Campesina del

MAG, que ejecuta importantes proyectos de apoyo a la mujer productora de alimentos, y atraviesa problemas por la inoportuna entrega de presupuestos menores a los convenidos por parte del Ministerio de Finanzas y atraviesa por un período de inestabilidad debido a la reestructuración administrativa del MAG, en el marco del proceso de modernización del Estado.

Además el Programa Nacional de Desarrollo Rural PRONADER, que ejecuta proyectos de desarrollo rural integral, mantiene una importante línea de apoyo a la mujer productora de alimentos; sin embargo, sus acciones tienen cobertura limitada, que podría ser ampliada mediante la coordinación con otras ONGs y OGs con suficiente capacidad instalada, experiencia institucional, acogida entre los productores rurales en áreas no DRI y disponibilidad oportuna de fondos financieros.

En esta perspectiva es necesario potenciar los esfuerzos institucionales públicos y privados para mejorar el trabajo en beneficio de las mujeres productoras de alimentos, como el Comité Interinstitucional de Apoyo al Trabajo con Mujeres Rurales, constituido en 1993, con el objetivo fundamental de influir en el diseño y formulación de políticas con enfoque de género en favor de las mujeres rurales, para lo cual requiere apoyo financiero y capacitación por parte de organismos internacionales interesados en coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida y autoestima de las mujeres productoras de alimentos.

- Incorporar la variable género en los sistemas de información sobre población rural, producción y comercialización agropecuarias, tanto más que en la actualidad existe un subregistro de la información que incluya esta variable, para lo cual es necesario mejorar el diseño de los instrumentos y tratamiento estadístico de los censos, encuestas de hogares rurales y encuestas de producción agropecuaria.

- Mejorar el acceso y el control de la mujer productora a los recursos y la información es imprescindible, para lo cual es necesario partir de la difusión masiva de sus derechos, de manera de garantizar el ejercicio de la igualdad contemplada en la Constitución. Además todos los trámites de acceso a recursos como tierra, agua y crédito, deben ser simplificados, abaratados y factibles de realizar por parte de las mujeres productoras.

En lo relativo al acceso a la tierra, es necesario revisar los cuerpos legales vigentes, especialmente los procedimientos de adjudicación de tierras mediados por el Estado y el mercado, para posibilitar el acceso y la legalización de la propiedad de la tierra en beneficio de las mujeres, mediante la presentación de una solicitud conjunta en caso de matrimonio o uniones de hecho, la incorporación de procedimientos que verifiquen la situación conyugal, la historia del predio y que aseguren la aplicación de las formas legales establecidas. Respecto a las concesiones y arriendos de aguas, es necesario que se norme situaciones de desaparición del concesionario o

arrendatario de aguas y de disolución de la sociedad conyugal, de manera que no queden desprotegidas las mujeres productoras, por lo que aquellas deberían hacerse a nombre de ambos cónyuges.

En lo referente al crédito es necesario abrir líneas específicas a nivel rural y facilitar los mecanismos de acceso al mismo, para beneficiar a las mujeres productoras, con una cartera diversificada, con respaldos y garantías, estableciendo condiciones y plazos de acuerdo a la línea de producción a financiarse, todo lo cual beneficiaría mucho a las mujeres que culturalmente son las mejores pagadoras.

El acceso de la mujer productora de alimentos a la educación es el mayor cuello de botella para que se incorpore ventajosamente al desarrollo, por tanto es necesario fomentar la escolarización de las niñas en el campo, establecer una estrategia de capacitación técnica y administrativa para mujeres adultas, crear un Sistema Nacional de Capacitación articulado a otras iniciativas que ya operan, pero en forma desarticulada; para alcanzar mejores resultados, enlazar la alfabetización de adultos con el entrenamiento en técnicas agropecuarias y administrativas que requiere la producción de alimentos y diseñar técnicas de capacitación específicas que tomen en cuenta las largas jornadas de la mujer productora, su bajo nivel educativo, su pertenencia cultural y la oposición abierta o encubierta que para ello pueden tener sus compañeros.

- La realización adecuada de lo anteriormente propuesto, supone previa-

mente mejorar las condiciones de reproducción de las mujeres productoras de alimentos mediante el diseño, adecuación y difusión de tecnologías que faciliten y reduzcan el trabajo doméstico, así como socializar estas tareas, para que la mujer pueda participar eficientemente en los proyectos productivos y en la toma de decisiones al interior de sus comunidades. Para ello es necesario construir conjuntamente con las comunidades infraestructura social como guarderías, lavanderías, centros de distribución de combustibles y capacitar a sus miembros para la administración y conservación de esas obras. Un aspecto urgente a resolver es la consecución de agua para el consumo humano y para riego, tarea en la cual la mujer productora emplea gran parte de su tiempo, así como la consecución de leña para combustible.

- Por último, es necesario que la generación, validación y transferencia de tecnología agropecuaria incorpore la perspectiva de género y sea sustentable. La política tecnológica debe partir del supuesto de sistemas de producción y de la división genérica del trabajo en las economías que sustentan la pequeña producción agropecuaria. Asimismo hay que cortar de raíz recomendaciones técnicas con productos altamente contaminantes, y mantener una opción de utilizar tecnologías limpias. Por otra parte es necesario delimitar las competencias de las diversas instituciones que hacen generación, validación y transferencia de tecnología agropecuaria, para racionalizar sus recursos en función de las demandas y servicios prestados con

metodologías de trabajo, que recojan las necesidades de los pequeños productores y de las mujeres productoras de alimentos. Especialmente hay que ofrecerles nuevas técnicas para que puedan producir nuevos productos e incursionar en forma competitiva en el mercado de cultivos no tradicionales.

Para lograr todo esto es necesario hacer una validación local de las recomendaciones tecnológicas que involucre directamente a las mujeres en los procesos de transferencia tecnológica planificados, ejecutados y evaluados mediante su participación directa.

En última instancia el mejoramiento al acceso y control de decisiones económicas y productivas a nivel familiar, comunitario y de la sociedad en su conjunto, por parte de la mujer productora, supone necesariamente generar una política de formación integral de la mujer, que incluya autovaloración, liderazgo, participación ciudadana, además hay que adecuar las normas de las organizaciones que representan a los productores rurales, para que la mujer pueda representar sus intereses y luchar por sus reivindicaciones específicas.

Mucho ayudará para ello el valorar socialmente las actividades que realizan las mujeres productoras de alimentos, mediante el ajuste de los contenidos de la escuela rural básica que revaloricen lo femenino y lo masculino, superando los contenidos sexistas, informando y creando conciencia en la sociedad de la importancia de la mujer en la producción de alimentos, en el mejoramiento de la calidad de vida en el campo y la

participación en actividades comunitarias y divulgando los proyectos exitosos realizados con mujeres productoras, para

intercambiar experiencias, evaluar y dar seguimiento adecuados a las acciones de ONGs y OGs en su beneficio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Jordán, R. y Valencia, J. **Análisis de la política del sector agropecuaria frente a la mujer productora de alimentos.** El caso ecuatoriano. Resumen Ejecutivo. IICA BID. Próxima publicación. Ecuador. Febrero 1994.

Martínez, L. **Mujer y empleo en el sector rural ecuatoriano.** UNICEF. Ecuador. Mimeo. 1993.

INEM. **Encuesta de Hogares Rurales.** Ecuador. 1990

Cuvi, M. **Políticas agrarias y el papel de la mujer en el Desarrollo Rural del Ecuador.** IICA. Quito. 1990.

### cántaro

CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO

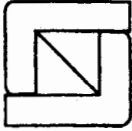
Nº 8

Octubre / 94 - enero / 95

EDITORIAL: Nuevos enfoques para viejos problemas: Mujer y género en el desarrollo. COYUNTURA: Reformas Constitucionales: Convalidar la presencia social de las mujeres, *Silva Vega*. TEMA CENTRAL: Género: Anotaciones para el debate, *Patricia Ruiz*. Construyendo las autonomías de las mujeres: Una propuesta desde un proyecto suburbano en salud y género, *Soledad Guayasamín, Sonia García, Jolie Franke*. REALIDADES Y PROCESOS: La prostitución en el Ecuador: mitos y desafíos, *Tatiana Cordero*. Adoratrices: Alternativas para las trabajadoras sexuales en Cuenca. CONVERSATORIO: En busca de nuevas perspectivas de género y sociedad: desmistificando roles. Diálogos con Marcela Lagarde. La Democracia Genérica: una Propuesta Renovadora para Toda la Sociedad. Comentando a Marcela Lagarde: Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas, *Ma. Elena Sempértegui*. REPORTAJE: Machismo. La cosmovisión femenina en las diversas culturas de la región. EXPERIENCIAS EN LA CRISIS: Crédito en las ONG's, ¿tema tabú?, *Patrick Gallard*. INVESTIGACION: ¿Cuánto más pequeño mejor? Las ONG's y los micro-proyectos de desarrollo rural, *Paul E. Little*. DENUNCIAS: Energía y desarrollo. Sobre la "Ley del Régimen del Sector Eléctrico" (CEIPA). CONSULTORIO: Eventos: Premio Nacional al Mérito Ecológico "Planeta Azul". Ojeando, *Ximena Carrasco*. El libro: Género en el Desarrollo Rural. Comentario Ruralter 11/12 año 1993.

**Dirección:** Luis Cordero 7-63 (tercer piso). Teléfono: 839346. Fax: (07) 839346.

Casilla postal 01-01-999. Cuenca-Ecuador.



# NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1994  
Director: Heldulf Schmidt

Nº 134  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** Lupe Cajías, Bolivia. La democracia se profundiza. **Wilfredo Lozano**, República Dominicana. El fin de los caudillos. **APORTES:** Peter W. Schulze, La política exterior rusa. Entre la cooperación global y el rol de gendarme regional. André Gorz, Ecología política, expertocracia y autolimitación. **TEMA CENTRAL:** Pablo González Casanova, Lo particular y lo universal a fines del siglo XX. Paolo Flores d'Arcais, El individuo libertario. Gloria Ardaya Salinas, Mujeres y democracia. En busca de una identidad en el sistema político. Fernando Mires, La reformulación de lo político. Javier Franzé, La sociedad civil frente a la crisis de la política. Control y desentendimiento. Pedro Planas, Perú. Democracia empírica y valores autoritarios. Julio Echeverría, La construcción social de la política. Notas sobre la crisis del sistema de partidos en Ecuador. Miriam Kornblith, La crisis del sistema político venezolano. José Alvaro Moisés, Partidos y gobernabilidad en Brasil. Obstáculos institucionales. **LIBROS:** José Joaquín Brunner, Las tribus rebeldes y los modernos.

**SUSCRIPCIONES**  
(Incluido flete aéreo)  
América Latina  
Resto del mundo  
Venezuela

**ANUAL**  
(6 núms.)  
US\$ 50  
US\$ 80  
Bs. 1.900

**BIENAL**  
(12 núms.)  
US\$ 85  
US\$ 140  
Bs. 3.500

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.





*Análisis*



## POR QUE TODAS LAS CUENTAS SON FALSAS

Michel Van Aerde o.p. (\*)

*El dinero es mentiroso por naturaleza. Es una representación de mucha vida, que no puede ser representada. El dinero es peligroso, se convierte en un objeto de fe, de una fe sin asidero que lleva a los más riesgosos e increíbles actos.*

### LA NATURALEZA DEL DINERO

**L**os principales criterios para evaluación y decisión, en la sociedad actual, son inspirados por cálculos económicos. No fue siempre así: el honor por ejemplo ha sido un valor clave en nuestras sociedades pero es cierto que ha perdido casi todo papel protagonista. Ahora vivimos bajo el leadership de los economistas. Racionalizar hoy significa aumentar el rigor de la gestión etc. Mucho nos preocupamos de cuentas pero muy poco nos preguntamos de lo que es el dinero. Muy poco reflexionamos filosóficamente, ontológicamente, sobre la naturaleza mis-

ma del dinero. ¿Qué es esto que pretende ser la base de nuestra sociedad?

### Historia, evolución, fenomenología...

Difícil es definir algo que ha conocido una evolución tan grande en los cuatro milenios pasados, pero esta historia tiene su significación. Yves Tricaud la resume brevemente en un artículo reciente <sup>1</sup>.

Moneda de piedra, concha (mercenaria), lingote de metal en Babilonia y en Micenas, hacha de bronce (como en el museo de Vannes), ficha religiosa con la efigie de Artemis (siglo VII a.C.) moneda de metal (paloma en Egipto, búho

---

(\*) Centro Bartolomé de las Casas, Cusco-Perú.

1. Yves TRICAUD "La nonnaie n'est plus ce qu'elle était" Rev. Economie et Humanisme n.326 octubre 1993 pp.85-90.

en Atenas, caballo alado en Corintia), ha sido después estatera para los griegos y “solidus” para los Romanos, “sol” en España, “sou” en Francia, escudo, libra, peseta, peso... inti, nuevo sol...

Recién en el siglo XVIII aparece el billete de banco. Representa una cierta cantidad de metal de un valor equivalente a lo escrito, pero muchas veces inferior. Con las catástrofes financieras que han sucedido, se ha dado un interés para el oro. En 1792 se crea el franco Germinal: 155 piezas de 20 F por un kilo de oro. Pero poco a poco se va desarrollando otra manera de pagar, ya no fundada sobre el oro ni tampoco, como los “assignats”, sobre los bienes nacionales, pero sí sobre el crédito.

Después de la Restauración en Francia, se han multiplicado *billets a ordre* y *traites*, que se entregaban a pequeños bancos y, en el segundo Imperio napoleónico, en establecimientos que crecieron hasta constituir los grandes bancos nacionales actuales. Estos bancos recibieron depósitos y permitieron créditos más y más importantes. Un fenómeno nuevo apareció: la creación de moneda a consecuencia de los créditos. Los depósitos de unos permiten el crédito de otros y estos créditos a su vez, atraen nuevos depósitos.

Se necesitará mucho tiempo para que la gente entienda que la verdadera base de la moneda ya no es más el oro sino el crédito. Distintas etapas marcan esta evolución: Gold Standard, Gold Bullion Standard, Gold Exchange Standard, Convenio de Bretton Woods... Todavía existe una cantidad enorme de oro en las

arcas de los bancos centrales o en Fort Knox. El Banco de Francia cuenta con unos miles de toneladas de oro, lo que ya es algo impresionante, pero en comparación con la masa monetaria, uno se da cuenta que esta cantidad no alcanza sino para un 4 ó 5%. El resto está constituido por los créditos a la economía.

### Naturaleza, ontología...

El dinero es un fantasma, no corresponde a la realidad presente sino a algo futuro. No corresponde a un objeto material sino a un *objeto de fe* creído por distintas personas (circulación “fiduciaria”).

Una pregunta surge: Basada en el oro o basada en el crédito ¿qué diferencia hay con la confianza que se otorgaba a la moneda de piedra o de concha? Al final, siempre es cuestión de confianza, ya sea en una materia de referencia o en un símbolo. Los dos representan un compromiso indeterminado por parte de otras personas. Por eso Yves Tricaud concluye diciendo que la moneda tiene como base una promesa de trabajo. El dinero no es similar a bienes que se podrían repartir al terminar la mies o la pesca. No representa riquezas ya producidas, sino riquezas venideras o por producir.

Esto quizás explica los fenómenos especulativos como la bolsa de valores, pompas de jabón financieras, resultado de la previsión de anticipaciones sobre “posibles” ganancias... la malicia del cálculo sobre las pérdidas del otro, orientando el futuro.

- El dinero es una abstracción. El colchón del avaro ya no existe más.

- El dinero es la expresión de una tensión entre dos categorías de individuos o entidades, los que deben y los que poseen, el deber de unos y el poder de otros...

- El dinero corresponde a un trabajo por proporcionar.

- Más que una reserva de valor, el dinero es una reserva de poder, un repertorio de futuros posibles, creando delirios y espectros sobre los futuros reales.

### Su pretensión

Donde surge el abuso es cuando el dinero pretende cifrar la realidad, **cifrar una realidad que no es mensurable.**

Si el dinero corresponde a un trabajo, ¡consideremos el trabajo! El salario pretende retribuir un servicio con dinero. ¿Qué es el dinero? Una cifra, una cifra que se puede comparar con otra cifra: Hay una escala de sueldos que pretende medir el trabajo para atribuirle una cantidad "justa" de dinero. ¿Cómo?

¿Puede medirse el cansancio de un grupo o de un individuo? ¿Puede medirse la inversión intelectual, la angustia, el cariño, la compasión, la preocupación, el desgaste del cuerpo, de la mente, del corazón, las pesadillas, las ilusiones? Imposible.

¿Qué viene entonces a ser el trabajo? "Si el trabajador pudiera dar a su trabajo una existencia material separada e independiente de su persona, vendería mercancía y no trabajo"<sup>2</sup>

¿Qué es el trabajo para que sea inseparable del trabajador e imposible de medir? Es del orden de lo subjetivo. Y ya que la subjetividad no se puede observar, tal como una fuente sumergida, el trabajo en sí no se observa sino por sus resultados. ¿Se pueden medir estos?

Se puede pensar en pagar a la gente por **tarea cumplida**: tanto dinero por tantos ladrillos o adobes producidos, tantas chompas tejidas, tantos enfermos curados, tantos éxitos al concurso, tanta emoción estética ante un cuadro, un concierto, un poema o un jardín con flores... Se puede pensarlo pero con una buena dosis de aproximación. Es a veces imposible proceder de otra forma pero nunca se podrá hablar de una remuneración perfectamente justa, exacta, del trabajo.

Si es que hay una objetividad del trabajo, ésta queda evaluada subjetivamente. Todos los casos son particulares y por eso es imposible determinar su valor. No se cuantifica el objeto mismo sino la relación de interés al objeto (o servicio) según la ley de la oferta y de la demanda.

Sin hablar de todos los casos que escapan a la llamada lógica económica tales como el mercado de armas, de droga, que en volúmen casi supera cualquier otro tipo de mercado, petróleo etc. Sin hablar tampoco de todo lo que representa la corrupción que se encuentra a todos los niveles desde las comisarías hasta las universidades sin insistir en las aduanas... Hay que reconocer que desde

---

2. Karl Marx, "El Capital", colección "La Pleiade" p1030.

el punto de vista más objetivo como la evaluación de algún objeto determinado, hay una variedad inmensa. El mismo vaso de agua que me ofrecen puede tener diferentes valores. No vale nada si estoy en mi cocina. Tiene una connotación de cariño si llega en medio de una conferencia para ayudarme a aclarar mi voz. Ofreceré en cambio todo lo que tengo si estoy sin agua en un desierto.

Se puede medir **¿el tiempo** de vida requerido por tal resultado de un trabajo?

Se puede medir el tiempo de ocupación, pero más difícilmente el tiempo de formación, lo que distingue el trabajo del enfermo, del médico y del personal no calificado, del ingresante y del experimentado...

Además el tiempo de trabajo no es homogéneo de un individuo al otro ni para un mismo individuo. Hay semanas que vuelan e instantes que parecen siglos. De ahí que suele considerar el tiempo de trabajo estadísticamente o socialmente necesario para obtener tal producto o tal servicio en tales condiciones a nivel de un país o de una región determinada. Es lo que se dice pero **¿quién** lo calcula? Y **¿cómo** se estima la repartición del trabajo de cada categoría de trabajadores?

Los **productos** no pueden tampoco compararse. Una tonelada de trigo producida en la sierra no corresponde a otra producida en las llanuras de Europa. Se puede analizar químicamente un litro de pisco, no se encontrará su precio. Este fenómeno es mucho más obvio con las

obras de arte así como todo lo que requiere involucrarse personalmente. **¿Cuánto** costó un cuadro, un poema, una clase de historia, una entrevista psicológica, el consejo de un amigo, una emoción estética, un sentimiento comunicado?

**¿Por** qué las madres que educan a sus hijos no perciben ni sueldo ni jubilación? **¿Por** qué la pregunta: "¿Trabaja usted?" significa: "¿Es usted asalariado?" **¿Sólo** el dinero permite hacer existir y reconocer una actividad? En este caso no se cuestiona el tipo de existencia del dinero porque el dinero vuelve a ser la condición de la existencia de algo. En el P.I.B. no está contabilizado el trabajo de las madres pero sí de las vacas. La reproducción del ganado, gallinas, cabras, vacas, gusanos de seda, está medida y evaluada en dinero, no así la naturaleza como los picaflones, el venado, los gusanos de tierra... Esto no significa que la mujer sea considerada dentro de las fieras sino más bien que uno se ha dado cuenta que no se puede seguir evaluándola en efectivo... **acabado** el esclavismo, el hombre no es más percibido como una mercancía, nuevamente reconocimiento de la subjetividad, presente, importante pero no mensurable... Por lo tanto **¿no** se debería reconocer mejor el trabajo casero de las madres?

## Conclusión

**El dinero es mentiroso<sup>3</sup>, por naturaleza, no solamente en su uso. Prime-**

---

3. Ya desde mucho tiempo lo ha dicho Jesús de Nazareth.

ro es una representación y nada más que una representación. Segundo presenta, por una cifra, una realidad que no es mensurable.

No solamente cuantifica lo que no se puede cuantificar y lo hace con una aproximación pésima, pero, además olvida una multitud de realidades muy importantes que se descubren demasiado tarde, cuando desaparecen o se malogran tal como el aire que se respira, el agua que se toma, la tierra y su fertilidad...

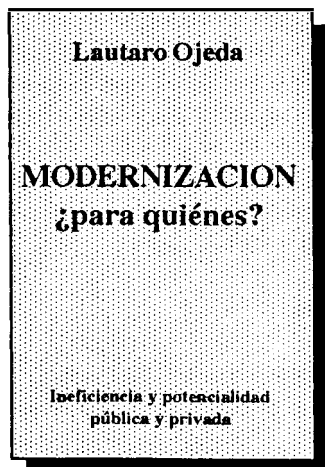
Pretende alcanzar la exactitud, pero las cuentas son falsas desde el principio, no por razón de aritmética o de informática, sino por razón filosófica, la cual nadie considera.

El dinero es peligroso, representa un riesgo, porque es objeto de fe, de

fe común, y esta fe es sumamente débil. El dinero descansa sobre bienes futuros, todavía no producidos, y, más que todo, sobre la confianza que la gente tiene en la posibilidad de producir estos bienes futuros.

El dinero es el resultado de una negociación y es una promesa. Es decir que el dinero, lejos de ser objetivo, más bien es una relación objetivada. Mejor dicho, el dinero es el encuentro objetivado, reificado, a veces deificado o absolutificado...de nuestras subjetividades. En esta medida y por esta razón el dinero representa por fin y bastante bien nuestras sociedades, sus relaciones de fuerzas, las capacidades desiguales de negociación. El dinero representa nuestras sociedades, casi con exactitud.

¡Las representa, no las legitima!



## MODERNIZACION

¿para quiénes?

Ineficiencia y potencialidad pública y privada / Autor: Lautaro Ojeda / CDS - Centro para el Desarrollo Social / Quito-Ecuador.

Según el autor la coexistencia o sobrevivencia de conceptos y comportamientos tradicionales con modernos, podría constituir un serio obstáculo para el desarrollo de un proyecto modernizador que involucre no solo al sector público sino al privado y a la sociedad ecuatoriana en general.

## LA VIDA ESCANDALOSA DE DANIEL SANTOS

Hernán Ibarra C.

*Veneración de noctámbulos y melómanos, resulta un hecho fundamental que muestra uno de los lados de la modernidad latinoamericana del siglo veinte, de esa cultura urbana llena de mitos y sueños que configuran las ilusiones de las multitudes.*

Un ídolo popular es una creación que surge por múltiples vías. Nace necesariamente del contacto directo con el público que da su inicial aceptación; luego la industria cultural masifica y proyecta sonidos e imágenes que aseguran una recepción más vasta. Por eso es que, convertido en personaje público, la memoria colectiva transforma al ídolo en mito lleno de referencias sobre sus actos, hazañas y extravagancias.

La fragilidad de los héroes patrios en América Latina, o su desplome con

el paso del tiempo, como signo inevitable de naciones constituidas por minorías que pretendieron imponer a los demás una cultura excluyente, por eso mismo ha creado como un opuesto, otras imágenes aceptadas por el amplio público que fue tocado solo superficialmente por la cultura humanística y el sistema escolar. Me refiero al hecho de que los sectores populares urbanos han tenido un contacto básico con los productos de la industria cultural latinoamericana desde los años veinte.<sup>1</sup> Solo así se explica que tantos cantantes, ac-

---

1. En este sentido, es importante recalcar el papel cumplido por el cine: "El fenómeno cultural que afecta más profundamente la vida de América Latina entre los años veinte y los años cincuenta, es el cine, que elige, perfecciona y destruye por dentro muchísimas de las tradiciones que se creían inamovibles, implanta modelos de conducta, encumbra ídolos a modo de interminables espejos comunitarios, fija sonidos populares, decreta las hablas que de inmediato se consideran genuinas, y, sobre todo, determina un sentido de la realidad por así decirlo más real, por encima de la mezquindad y la circularidad de sus vidas" ( Cf. Carlos Monsiváis, "Civilización y coca-cola", Nexos, No.104, agosto 1986, México D.F., p. 21)

tores y vedettes convoquen mucho más que las figuras formales de la identidad nacional.

### Una vida agitada

Evocar a Daniel Santos, es hasta cierto punto recorrer su vida, marcada por el itinerario de la canción antillana moderna, donde jugó un papel esencial el bolero y la guaracha. Es de aquellos personajes que en vida contó con un claro reconocimiento y mantuvo un público devoto.

Nació el 6 de julio de 1916, en Trastalleres, Santurce, Puerto Rico. Muy tempranamente a los nueve años de edad acompañó a su padre a Nueva York, donde vivió su infancia y juventud. Con algunos altibajos en su carrera, se mantuvo en el escenario más de medio siglo. Falleció a los 76 años, con un infarto al corazón, en Ocala, Florida, el 27 de noviembre de 1992. Fue su voluntad el quedar enterrado en San Juan al lado de Pedro Flores. Por eso, su entierro fue un acontecimiento que conmovió a Puerto Rico, y con su partida concluye una época de la música antillana.

Diez matrimonios, doce hijos y más de seiscientos canciones compuestas por él, testimonian su agitado paso por el mundo. Su carrera empezó con el Trio Lírico en 1930, pero su despegue profesional ocurrió en 1938 con el Cuarteto de Pedro Flores en Nueva York. Al relacionarse con Pedro Flores -quizá el más importante compositor boricua de boleros-, le vino esa peculiar forma de

cantar, reemplazando la a final de una palabra por la o. Era un tenor de voz nasal, con una buena capacidad de dramatización. Su trajinar en esos años, según su confesión, transcurría “en el vacilón, entre cigarros, mujeres, vicios, el juego, la trampa, marinos y contrabandistas, boliteros, chulos, busca-broncas, traqueteros, guapos, vagos, burdeles, cabarets y trabajadoras del oficio más antiguo del mundo”. Todavía no era el inquieto anacobero, ni el Jefe.

Cuando dice en **El juego de la vida**: “cuatro puertas hay abiertas/ al que no tiene dinero /el hospital y la cárcel,/ la iglesia y el cementerio”, concentra las vivencias de los sectores populares que han estado en los límites de la marca-ción como aquellas clases peligrosas que atormentan cíclicamente a la sociedad. Al fin y al cabo, destila la propia experiencia personal de haber sido chulo y contrabandista en el Nueva York de los años treinta.

En 1942, cantó con la orquesta del músico catalán Xavier Cugat, y luego fue enrolado por el ejército norteamericano durante la segunda guerra mundial. La denominación de “inquieto anacobero”, nació en la Habana a fines de la década del cuarenta, donde se vinculó a la radio y a la legendaria Sonora Matancera. Vivió en la década del cincuenta ese decisivo período de internacionalización de la música antillana; su apogeo coincidió con la difusión radial, las rocolas y el ciclo del cine afrocaribe. Minimamente deben recordarse las películas “Ángel caído” y “Huéspedes famosos” donde Daniel Santos aparece en

escena con Dámaso Perez Prado y la Sonora Matancera.

Vellonera, sinfonola, rocola, wurlitzer (aludiendo a la marca más conocida), son todos nombres de ese aparato que desde la década del cuarenta se regó por América Latina. Daniel Santos le da mucho mérito a las rocolas como vehículo de divulgación de sus canciones:

“Yo le doy importancia a la vellonera porque ese fue un medio de comunicación muy importante en mis tiempos. Nosotros compositores y cantantes, éramos como los cronistas de hechos y sucesos que difundíamos a través de las velloneras. Nuestras canciones eran como películas. Pequeños dramas narrados con forma musical. En aquella época no había cine ni radio y la vellonera era lo que entretenía a la gente. Estas se encontraban en las cantinas o casas de citas de los barrios humildes caribeños. Yo me di a conocer gracias a ellas. Siempre he dicho que soy más cantante de velloneras que de teatros o cabarets.”

### El espíritu del Jefe

Hacia los años cincuenta, el impulso desarrollista de Puerto Rico, y su mayor dependencia hacia Estados Unidos, transforman también las bases que sustentaron en los años veinte y treinta a un vigoroso movimiento nacionalista. El historiador Angel Quintero, afirma que en esa época de receso de las solidari-

dades clasistas y del surgimiento del populismo puertorriqueño, Daniel Santos era la invocación de las solidaridades y lealtades de amigos en la cantina.

Sus canciones, son los recuerdos fatales que deben ser exorcizados; imágenes borrosas de pasiones afiebradas. Delirios nocturnos agitados por efímeras vírgenes de medianoche; el alma como un hotel de sentimientos amorosos. Aquellos límites inciertos entre lo romántico y lo erótico.

Surge el macho indefenso que grita de dolor y llora en la cantina. Finalmente, el macho herido, reconvertido en el amante ingenuo y sentimental. Su definición de las mujeres es un compendio de prejuicios machistas, donde queda en pie por eso mismo- la veneración maternal: “Materialistas, egoístas, ninfomaniacas, estúpidas y maravillosas a ratos. Sólo grandes cuando son madres”.<sup>2</sup>

Machista empedernido, pero también nacionalista, y en eso, comparte rasgos básicos de la cultura latinoamericana. Cercana ya su muerte, se reafirmó en su nacionalismo: “Puerto Rico es una colonia y eso está jodido. Yo quisiera tener un pasaporte que dijera: “República de Puerto Rico” y no “United States of America”. Quisiera tener una bandera oficial, un himno oficial. Nuestro, puertorriqueño, no el de otro país”.<sup>3</sup>

Algo poco recordado, son sus canciones nacionalistas, tales como “Despierta Borincano”, “Levanta Borinquen”,

2. El inquieto anacobero. Confesiones de Daniel Santos a Héctor Mujica, Ed. Cejota, Caracas, 1982, p. 116.

3. “He sido un loco, pero no me arrepiento ¿por qué?, si ya lo gocé: Daniel Santos”, entrevista de Ernesto Márquez, *La Jornada*, 29-XI-1992, México D.F., p.20



“Protesto”, “Porque soy boricua”, “Jibaro soy”, “Yankee go home”, “Mi credo” y otras. Canciones con las que ingresa en el panteón nacionalista puertorriqueño. La canción “Sierra maestra” (1957), dedicada al Movimiento 26 de julio, pertenece al mismo espíritu.

Su nacionalismo, reivindica los símbolos patrios, el orgullo y el sentimiento borincano. “Yo no creo en las promesas de la izquierda/ Ni tampoco en la bondad del derechismo/ Balanceándopor el centro en una cuerda/ Voy buscando la unidad al patriotismo” (**Mi credo**). Hay también una exaltación de la esperanza, la libertad y un desafío nacional popular. “Si mi pobre Puerto Rico es libre, y asociado/ porque no lo ha respetado/ como se respeta a un socio/ cuando se habla del negocio/ ese de la independencia/ tiene mucho más creencia que a Muñoz lo han trasquilado/ Porque no se llevan sus aviones/ porqué no se llevan sus cañones/ porqué no se llevan sus matones/ y se van de aquí./ Fuera yankees go home/ fuera yankees go home (**Yankee go home**).

### **Cataplún, llegué yo al Ecuador**

A mediados de los años cincuenta, puede decirse que Daniel Santos ya es una “estrella rutilante” del firmamento musical antillano. Ha pasado su etapa de vocalista en la Sonora Matancera y el Conjunto Casino en Cuba. En 1953, llega a Colombia. Primero pisa el puer-

to de Barranquilla y Medellín, donde es bautizado como “El Jefe”. Aparece en Cali, y encuentra un émulo: Tito Cortés, quien canta con una entonación de la voz similar a la suya. El apego a la música antillana, estuvo asociado en Colombia a los bajos fondos, los arrabales y las zonas de tolerancia. Es más, emerge el camaján, un personaje típico, la versión colombiana del pachuco mexicano que se identifica como un sector del público. “En los años 50 circuló una noticia según la cual, Daniel Santos tenía licencia oficial para fumar la canabis. Que haya sido cierto o no, no importa. Lo cierto fue la noticia, o el rumor que como cualquiera de sus discos se propagó rápidamente. Muchos fumadores clandestinos anhelaron tener el mismo privilegio pero debieron consolarse con sus planes secretos; desde entonces, Daniel fue más importante.”<sup>4</sup>

La primera visita del Jefe a Guayaquil, ocurre en 1956 contratado para unas fiestas octubrinas. Allí, fue a dar con su humanidad a la cárcel. Durante una de sus presentaciones en el teatro “Apolo”, sintió que se le fue la voz, y al no poder seguir cantando desató la ira del público que destruyó el teatro. Va a parar al cuartel Modelo, y el escándalo, da la fama inicial de Daniel Santos en el Ecuador. “Desde mi celda podía divisar las otras donde se hallaban los delincentes comunes de los bajos fondos. En aquellas celdas había más o menos veinte detenidos en cada una, casi desnudos,

---

4. Alejandro Ulloa, *La salsa en Cali*, Ed. Universidad del Valle, Cali, 1992, p. 371.

rateros, mariguaneros empedernidos, borrachos, homosexuales, locos (pero locos de verdad), entre éstos uno que al enterarse de que yo estaba allí en condición de preso comenzó a cantar imitando mi voz y usando como micrófono una escoba.”<sup>5</sup> Esta capacidad de crear imitadores, tuvo un hecho sorprendente: días más tarde, un Daniel Santos falseta recreaba los incidentes en otro teatro, y el público pagaba por ver repetirse la bronca.<sup>6</sup> Del incidente del teatro “Apolo” y su encarcelamiento surgió la guaracha “Cataplún pa’ dentro anacobero”:

Cataplún, llegué yo al Ecuador/cataplún, arriba el telón/ cataplún, empieza la función/ cataplún, termina la canción/ Volaron ladrillos/ volaron botellas/ volaron maderos/ sonaron centellas/ Y yo sin probarla, comerla o beberla / al cuartel Modelo/ la patrulla me llevó/ Cataplún, adentro anacobero / a mi comisario no le gusta el bolero/ préndale candela con ramita e’ romero.

En los años sesenta, Daniel Santos estuvo vigente en el Ecuador con canciones como la guaracha “El Recluta”, obligada pieza musical del repertorio de mensajes musicales radiales de la parentela a los conscriptos que cumplían el servicio militar. Y simultáneamente, sus canciones eran generalmente adscritas a las cantinas, grills y cabarets, ambientes donde se escuchaba y bailaba su

música. El escritor nicaraguense Sergio Ramírez, recuerda haber visto por primera ocasión a Daniel Santos en un cabaret de León en 1962.

Una segunda visita acontece en 1968 y luego vendrían otras en la década del setenta. Fueron jiras que comprendían Guayaquil y la costa ecuatoriana. A fines de los años setenta, coincide una difusión del caleño Tito Cortés junto al Jefe. Tardiamente, en 1981, sucede su primera llegada a Quito; era ya un respetable sesentón de vientre prominente y cabello encanecido. Se le ve cantando apoyado en una silla. En posteriores presentaciones en Quito, insistirá casi en el mismo repertorio que ilustraba su historia musical y un final conocido: remate con “La Despedida”, quebrándose la voz y de rodillas en el escenario.

### **Bolerista y guarachero**

Un balance de su producción, seguramente arrojaría como conclusión que el Jefe fue un gran bolerista. Interpretó sobre todo a Pedro Flores (“Perdón”, “Linda”, “Despedida”, “Margie”, “Obsesión”) y Rafael Hernández (“Preciosa”, “Silencio”, “Lamento borincano”). Y sus propias canciones, ya que era compositor. Pero sus dominios no estuvieron reducidos al bolero, puesto que también fue un exitoso intérprete de guara-

---

5. El inquieto anacobero. Confesiones de Daniel Santos a Héctor Mujica, p. 84.

6. La aparición de émulos, también alcanzó a otros artistas de la época. Hubo en los años sesenta en Guayaquil un imitador del cantante peruano Lucho Barrios; y en Quito, apareció un Cantinflas ecuatoriano. Para no mencionar los imitadores pueblerinos de Evaristo.....

chas, plenas, sones, mambos, congas haitianas, merengues e incluso vallenatos.

La novela de Luis Rafael Sánchez, **La importancia de llamarse Daniel Santos** (Ed. Diana, México D.F., 1989) construye una geografía de la difusión del bolero antillano, por puertos, ciudades grandes y chicas, con su adaptación o desadaptación a las culturas urbanas y allí Daniel Santos no es más que el pretexto para enseñar ambientes y lugares cargados de noctámbulos y bohemios.

Por eso, las pulsiones y emociones de la oposición y complementareidad del bolero y la guaracha quedan registrados por Sánchez como piezas clásicas de la **ars erótica antillana**, donde el cuerpo adquiere su máxima expresión.

“Quieto por definición, de ocurrenciaailable en la cuadrada eternidad de una loseta, sincrónica la tensión que lo embellece, acumulaciones eróticas que se concretan en una suspensión de fragilidades: ahí está el bolero. La guaracha es la cacería trepidante. El bolero es el festín del cazador y la presa. La guaracha abre el cuerpo, autoriza el desplazamiento, muestra en diligentes remeños las partes más deseables, los traumos a humedecer, los estrechos a despulpar. El bolero cierra el cuerpo, prohíbe el desplazamiento, reduce la rotación a la tentativa de una muerte vivificante. En la guaracha se extrovierten las felicidades, las pasiones se agotan de un bando y otro, se aleluyan el placer y el amor. La bandera de la nación febril que es el Caribe ondea su mejestad ilimitada si la enarbola la garganta patriarcal de Daniel Santos”

El bolero y la guaracha, tendrían que ser así comprendidos como dos ritmos que en distintas claves plantean las rutast de la seducción y las sensaciones eróticas.

### **La despedida**

En la vida de Daniel Santos existieron distintos momentos. Desde mediados de los años treinta hasta los años cincuenta, está marcada la etapa de despegue y consolidación de su presencia como intérprete. La década del sesenta es de relativo silencio, durante un momento de declive de la música antillana. Mientras que los años setenta le encontrarán al Jefe listo y dispuesto a reconquistar un sitio durante el boom de la salsa, cuando es redescubierto.

Los años ochenta son los del anciano de la tribu que canta sentado en una silla y adopta poses moralizantes. Viente su enojo contra la salsa erótica, porque en su decir, “en lugar de concebir a la relación amorosa como un enfrentamiento vital, con toda la carga poética que implica, prefieren regodearse en el canto vulgar de esas pasiones que se exaltan en ciertas películas porno.”

En las décadas del setenta y ochenta, es un cantante que impacta en un público de otra generación; y el auge de la salsa, impulsa un obligado homenaje a los forjadores del espíritu musical antillano como fue su caso. En los 80's también se produce una asimilación snobista, y se incorpora a la industria de la nostalgia; sus canciones vuelven a sonar en la radio y se reeditan sus

discos. El disco compacto, permite acceder a canciones y versiones poco conocidas. Recibe pues, una especie de renta de jubilación al atraer a públicos relativamente jóvenes.

Aquellos tramos finales de la existencia artística de Daniel Santos, están relatados por Josean Ramos en **Vengo a decirle adiós a los muchachos**, libro que resultó de una jira en la que este autor acompañó a Daniel Santos en 1987 por diversas ciudades de Colombia, junto a Roberto Ledesma y Leo Marini. Allí, apareció a sus ojos una constatación dolorosa al ver a El Jefe moviéndose cada vez con mayor dificultad en el escenario; los años no perdonan. Y Ramos, retrata el estado de ánimo del anacoreta: “Era la amargura viviente que se traducía en soledad y silencio, de llantos secos a medianoche, que jas del alma que escupen la memoria, ansias de no ser, después de ser tanto”. Dura referencia depresiva de un ídolo cansado en el ocaso de su vida.

Con **La importancia de llamarse Daniel Santos**, Luis Rafael Sánchez propone la imagen condensada de una época y ciertas sensibilidades, ambientes y lugares.<sup>7</sup> Testimonio de colectividades y de seguidores de su figura y gestos. Los testigos que hablan de episodios pequeños y grandes donde los escándalos

aparecen en sus dimensiones que atraen los recuerdos. Las sensaciones de los ritmos del caribe y el vértigo de la vida nocturna, porque Daniel Santos evocaba inmediatamente los territorios del juego de la vida. “Un territorio sentimental sin subterfugios. De la sastre-ría, la barbería, el taller de carpintería, a la cantina, el burdel, el bailongo, la cárcel. Ya Daniel Santos, hijo de una costurera, hijo de un carpintero, él mismo lavaplatos, vendedor de hielo, carbón, impera desde su posteridad en todo ese territorio amanezquero nublado por los vapores del alcohol, el territorio proletario que amanece desvelado tras algún crimen a navaja, después de la cuchillada fatal que riega la sangre sobre el piso cubierto de talco, o aserrín, donde se ha bailado.”<sup>8</sup>

En la definición de Carlos Monsiváis, “Daniel Santos es un hombre como todos, de una generación y un estilo, adúltero e irresponsable”, y eso no sería nada novedoso, puesto que es un rasgo latino. Lo que si importa, es que el Jefe tiene una cualidad, su voz, la que se “transfigura y convierte en conducto de presentimientos eróticos, sensaciones de camaradería y reflexiones post-coitum”.

En esta apretada crónica, sólo alcanzamos a mirar a alguien que en vida y después de su muerte adquiere los con-

---

7. Esta novela, pertenece a esos experimentos literarios donde se funden lugares, tiempos, lenguajes, letras de canciones, ritmos, evocaciones y testimonios que en verdad tienen a Daniel Santos como el receptáculo unificante de la experiencia individual y colectiva. Algunos recursos de este estilo de narrar, ya habían sido expuestos por Luis Rafael Sánchez en su anterior novela, **La guaracha del macho Camacho** (1976).

8. Sergio Ramírez, “Vengo a decirle adiós a los muchachos”, **La Jornada Semanal**, No. 183, 13-XII-1992, México D.F., p. 4.

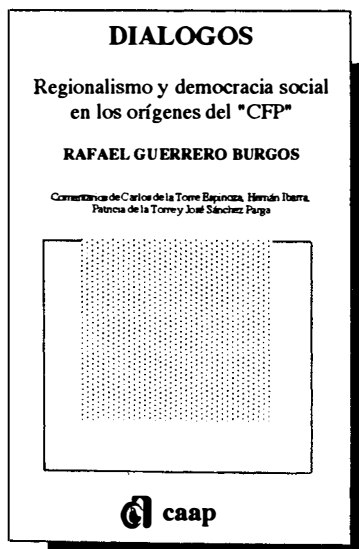
tornos de un personaje que se incorpora al altar de los ídolos populares. Su vida quizá fue el estado de ánimo de una época bullanguera. Producto auténtico de la industria cultural, veneración de noctámbulos y melómanos, resulta

un hecho fundamental que muestra uno de los lados de la modernidad latinoamericana del siglo veinte, de esa cultura urbana llena de mitos y sueños que configuran las ilusiones de las multitudes.

## ediciones

caap

**DIALOGOS / Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP" / Autor: Rafael Guerrero Burgos / Comentarios: Carlos de la Torre Espinoza, Hernán Ibarra, Patricia de la Torre y José Sánchez Parga**

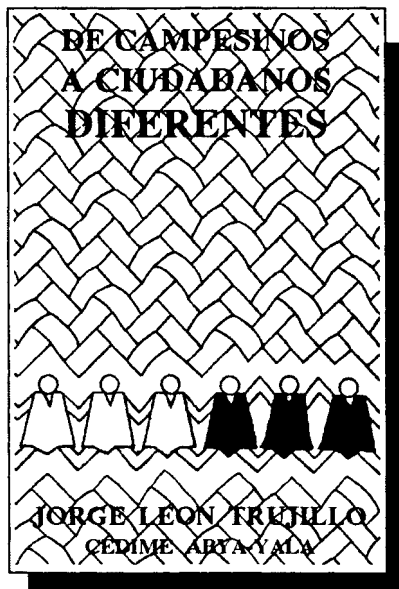


Para analizar el populismo -(el tema ha entrado en crisis o al menos su tratamiento ha perdido fuerza en el país y en América Latina)-, y su discurso, Rafael Guerrero nos propone una lectura de oposiciones: pueblo-oligarquía, -(que evoca la oposición ricos-pobres)-; trabajo-dilapidación burocrática, que nos permite a la oposición, al centralismo y a la relación Guayaquil-Quito; siendo importante para el autor el describir la cadena de asociaciones, el establecer los significados que hacen posible el reconocimiento del liderazgo populista del CFP.

# *Crítica Bibliográfica*

## *De Campesinos a Ciudadanos Diferentes*

### *Comentarios de Leon Zamosc (\*)*



"De campesinos a ciudadanos diferentes" / Autor: Jorge León Trujillo / CEDIME - ABYA-YALA. Quito, 1994.

Sería fácil escribir una breve reseña laudatoria del libro de Jorge León, no solamente por mi amistad y afinidad intelectual con el autor, sino sobre todo porque considero que se trata de la más rica de las reflexiones que he tenido ocasión de leer sobre el levantamiento indígena de 1990. Pero no puedo escabullirme de la obligación de ofrecer una lectura más detallada y crítica. En alguna conversación con León coincidimos en observar que en Ecuador escasean los comentarios críticos de libros, y que eso refleja una débil tradición de debate intelectual. El trabajo de León demuestra que estamos hablando de un acontecimiento de especial trascendencia para la sociedad ecuatoriana. Este tipo de eventos definen una nueva situación, en la cual la interpretación del evento mismo pasa a condicionar la percepción de los actores sobre sus opciones presentes y futuras. Desde

(\*) Universidad de California, San Diego.

este punto de vista, y sin pretender sobrevalorar la importancia de las elaboraciones de los intelectuales, hay que decir que todos los análisis y discusiones son potencialmente relevantes, en el sentido de que aportan materiales que pueden informar el proceso deliberativo de los actores.

León abre el trabajo abogando por una perspectiva antideterminista. Las explicaciones que buscan establecer nexos causales entre factores previos (sociales, económicos, o de cualquier otra índole) y la acción colectiva son espurias porque se fundamentan en el “funcionalismo hacia los resultados”. En lugar de mirar al levantamiento como punto inevitable de llegada, León plantea la alternativa de utilizarlo como punto de partida, viéndolo como momento privilegiado para descubrir la dinámica del conflicto y comprender los cambios expresados por ese conflicto. Para eso, hay que empezar aclarando que fue el levantamiento, describiendo las acciones, los actores y sus demandas. De ahí en adelante, el esfuerzo debe dirigirse a comprender lo que el levantamiento revela acerca de la coyuntura económica y política que motivó la acción colectiva, los procesos de cambio estructural de larga duración que fueron redefiniendo a los actores y sus orientaciones, y en última instancia la estructura del conflicto entendida como lo que está en juego en el mismo. Esta perspectiva de centrarse sobre el acto de protesta como punto de partida para la reflexión permite que el libro de León logre lo que a mi juicio es su principal mérito: ofrecer una visión general de la significación del levantamiento que, entre otras cosas, destaca su extraordinaria complejidad como síntesis de muchas determinaciones. Al enfatizar esto último, sin embargo, estoy tomando distancia frente al discurso explícito del autor sobre los propósitos de su análisis. Lo que sucede es que, al acompañar a León en sus incursiones comprensivas hacia el contexto y los cambios estructurales, es imposible substraerse a la certeza de que se está siendo expuesto a argumentos que, diga lo que diga el autor, no pueden ser entendidos de otro modo que como explicativo-causales. En este sentido hay que decir sin ambages que el libro contiene, a su manera, un conjunto de afirmaciones sobre los determinantes del levantamiento y del movimiento indígena. A mi parecer, una de las consecuencias problemáticas del hecho de que estas afirmaciones se racionalicen en términos de “comprensión” es que el autor se exime de antemano de las exigencias de rigurosidad que normalmente atosigan a quienes admiten estar buscando explicaciones en términos de “causalidad”. De aquí que las debilidades del trabajo de León se deriven de sus inconsistencias teóricas, de la falta de sustentación empírica de algunas de sus afirmaciones y del carácter contradictorio de otras. Este es uno de los defectos de lo que podría definirse como un enfoque basado en el “funcionalismo desde los resultados”. El otro defecto es su potencial de distorsión, al cual me referiré más adelante.

El libro incluye alusiones a los planteos teóricos de Fredrik Barth sobre etnicidad y T.H. Marshall sobre ciudadanía. Pero los verdaderos referentes conceptuales

del trabajo de León vienen de los aportes y debates del marxismo francés de los años sesenta y setenta. De Alain Touraine proviene la idea de que para entender las luchas sociales hay que especificar los actores, identificar sus oponentes y aclarar lo que está en juego en el conflicto.<sup>1</sup> Esta fórmula metodológica provee el esqueleto para el análisis y para la organización de los capítulos del libro. La noción de alteridad, central en las reflexiones de León sobre la etnicidad, fue introducida por Jean-Paul Sartre para definir la relación de separación que construye negativamente al individuo como ser social a partir de la subjetividad del otro (la mirada).<sup>2</sup> Como veremos, sin embargo, el concepto de alteridad que maneja León se corresponde con ideas de “otredad” que son distintas a la noción propuesta por Sartre. Algo similar ocurre en el caso del concepto de escena política. Para Nicos Poulantzas, que incorporó esta expresión al léxico marxista, la escena política se definía “exactamente” como el espacio particular en el cual se enfrentan las fuerzas sociales organizadas en movimientos o partidos políticos.<sup>3</sup> En el trabajo de León, como también veremos, el concepto se utiliza de una manera más laxa o “inexacta”. Finalmente, no está de más indicar que en el énfasis antideterminista del autor es perceptible un eco lejano de lo que en su tiempo fue una fuerte reacción intelectual contra la ortodoxia estructuralista de Louis Althusser y sus seguidores.

Al principio del libro, León emplea testimonios, material de prensa, y sus propias observaciones para ofrecernos la más completa de las relaciones disponibles sobre las acciones del levantamiento. Uno de los elementos más efectivos es la técnica descriptiva que, a partir del ámbito general, va magnificando el campo óptico hacia los escenarios regionales y locales, para finalmente volver a focalizarse sobre la escena global con una visión enriquecida de la movilización y las reacciones suscitadas por la misma. León se apoya en la descripción para efectuar una serie de planteos generales sobre los aspectos más significativos de la protesta, incluyendo el modo en que la cuestión étnica es impuesta a la escena política, la novedad de que los indígenas sean capaces de interpelar al resto de la sociedad sin intermediarios, y el hecho de que sus demandas contengan exigencias simultáneas de derechos igualitarios como ciudadanos y derechos especiales como indígenas. Pero la más interesante de las observaciones iniciales de León es la que se refiere al valor simbólico del levantamiento como momento de encuentro y afirmación de una identidad colectiva, un aspecto que siempre es desestimado en los enfoques

---

1. Alain Touraine, **The Self-production of Society**, Chicago, University of Chicago Press, 1977, y **The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements**, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

2. Jean-Paul Sartre, **El Ser y la Nada**, Buenos Aires, Editorial Losada, 1966. Véase la Tercera Parte: El Para-Otro.

3. Nicos Poulantzas, **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista**, México, Siglo XXI Editores, 1969. Véase la conceptualización de la escena política en pp 319-323.



instrumentalistas sobre las movilizaciones sociales. Cabe destacar que, en parte, esta observación se basa en una discusión fascinante de los actos de protesta como actos de transgresión de los espacios étnicos.

En el paso siguiente, León procede a formar un bloque conjunto con todas las demandas que se elevaron en el levantamiento (en el pliego de la CONAIE y en las plataformas regionales y locales) y a clasificarlas dentro de tres grandes categorías como reivindicaciones étnicas, de ciudadanía y de clase. Las primeras incluyen el planteo de la CONAIE de que se reconozcan los pueblos indígenas dentro de un estado multinacional y las exigencias locales y regionales de control directo sobre entidades y programas (parroquialización, tenencias políticas, educación, programas de desarrollo, etc). Al introducir aquí el concepto de alteridad, León lo define como la construcción y definición del otro como diferente de uno. A lo largo del libro, sin embargo, el autor utiliza el concepto en tres sentidos diferentes: para describir una relación de complementaridad (buscando negociar, los indígenas se relacionan como alter con el estado), para referirse a la construcción de diferencias (con un énfasis similar al de Barth sobre la manutención y recreación de las especificidades culturales y sociales) y, más frecuentemente, en un sentido hegeliano de construcción de la identidad propia por referencia al otro (a lo cual León agrega una connotación imitativa enfatizando el hecho de que los indígenas se cotejan con los demás para definir sus aspiraciones).<sup>4</sup> Puede verse que ni los usos ni la definición se corresponden con el sentido original de Sartre. Pero esto no es necesariamente una deficiencia, ya que cualquier investigador puede dar a un concepto el sentido que quiera. Más cuestionable es el uso algo inconsistente del concepto, que al significar cosas diferentes pierde un poco de su potencia como instrumento de análisis. De todas maneras, hay que destacar que en el contexto ecuatoriano León hace una contribución importante al emplear un concepto que realza la naturaleza interactiva de la etnicidad. Volveré sobre este tema hacia el final de mis comentarios.

Entre las reivindicaciones de clase León incluye las quejas y propuestas sobre la inflación, los precios de los productos, la solución de los conflictos de tierras y otras necesidades del campesinado. En su análisis de estos aspectos, el autor llega a la conclusión de que la crisis económica, y más concretamente la inflación, fue el factor desencadenante del levantamiento indígena. En lo que respecta a las demandas ciudadanas, es sorprendente que León reduzca la noción política de ciudadanía a reivindicaciones de acceso a servicios e infraestructura (caminos, electricidad, salud, etc). Tratando de justificar esta reducción, León se enfrasca en una confusa

---

4. Los planteos seminales de Barth fueron expuestos en el artículo introductorio de Fredrik Barth (comp.), *Ethnic Groups and Boundaries*, Boston, Little Brown, 1969. Sobre la visión de Hegel acerca del papel del reconocimiento del otro en la formación de la autoconciencia, y su crítica por parte de Sartre, véase William R. Schroeder, *Sartre and his Predecessors: the Self and the Other*, London, Routledge and Kegan Paul, 1984, pp 58-122.

crítica del concepto de ciudadanía en Marshall, en la que el punto principal parece ser el argumento (bastante ingenuo considerando los planteos de Marshall) de que la idea no puede tener validez mientras existan desigualdades sociales.<sup>5</sup> Afortunadamente, unas páginas más adelante León cambia la dirección de la discusión y logra rescatar el concepto al desarrollar la idea de que lo que los indígenas buscan es una ciudadanía diferente, basada en el pluralismo, que además de afirmar derechos individuales igualitarios, les reconozca derechos como pueblos. A partir de ese momento, esta idea de la ciudadanía diferente se mantiene como un canon central que realza el valor del libro. Pero la lucha por la ciudadanía queda así principalmente definida por referencia a la etnicidad. La alternativa podría haber sido clasificar los reclamos en demandas étnicas y socioeconómicas y plantear, en relación a estas últimas, el interrogante sobre los motivos de que esta población tenga que recurrir a movilizaciones de protesta para elevar sus demandas. Al remitirnos al problema de la falta de representación política, la respuesta hubiera permitido interpretar las reivindicaciones socioeconómicas y étnicas como base de una lucha política unificada por participación democrática y autonomía, dando así un contenido más rico y preciso a la idea de ciudadanía diferente.

En un breve capítulo León identifica a los actores y sus oponentes. Los actores del levantamiento son la población indígena y sus representantes orgánicos (CONAIE, Coordinadora de Conflictos de Tierra, organizaciones regionales y locales). Los oponentes incluyen al gobierno, el estado, las autoridades locales, los pueblerinos, los hacendados, los mercaderes y los transportistas. La descripción de León enfatiza la coincidencia de la polarización étnica y la de clase, lo cual se conecta con un tema que se repite en diferentes puntos del libro: la continuidad de la Colonia y la visión de la lucha indígena como dirigida a acabar con la sociedad aun colonial. Siempre me quedo perplejo cuando algunos colegas ecuatorianos sacan a relucir esta idea de “la sociedad aún colonial”. Conservo la memoria de Andre Gunder Frank y de las teorías de la dependencia y el neocolonialismo.<sup>6</sup> También tengo presente la teoría de Michael Hechter, que vé a los nacionalismos periféricos como reacciones contra el colonialismo interno.<sup>7</sup> Pero no es por referencia a esas teorías que León habla de la continuidad de la Colonia. Su formulación general es que la Colonia construyó a la sociedad y al poder étnicamente; es decir, sometiendo

---

5. Justamente, uno de los puntos claves enfatizados por Marshall es que la extensión de la ciudadanía a los sectores populares tiene el efecto de legitimar la desigualdad social. Véase T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Westport, Greenwood Press, 1964, pp 65-122.

6. Andre Gunder Frank, *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1970 y Samir Amin, *La Acumulación a Escala Mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1974.

7. Michael Hechter, *Internal Colonialism: the Celtic Fringe in British National Development*, Berkeley, University of California Press, 1975.

a pueblos diferentes a la explotación y a la privación de derechos políticos. La Colonia continúa porque hoy, como ayer, los indígenas siguen sufriendo discriminación económica y exclusión política.<sup>8</sup> Ningún observador sensato del Ecuador actual se atreverá a negar el infortunio colectivo de los indígenas. Pero la afirmación de que la Colonia aún continúa es algo diferente, ya que presupone que los actores y los modos de explotación y opresión siguen siendo los mismos. Al hacerlo, ignora varios siglos no solamente de cambios socioeconómicos y políticos, sino también de etnotransformaciones indígenas y blanco-mestizas. En síntesis, se trata de una noción ideológica que implica una visión esencialista y estática de la economía, la sociedad, la política y la etnicidad.

En el análisis del contexto León plantea hipótesis interesantes sobre las condiciones que explican el levantamiento (digo “hipótesis” porque la discusión no se apoya en evidencias o referencias a otras fuentes investigativas). El énfasis se coloca sobre tres aspectos centrales: la permisividad de la escena política, la proyección de las organizaciones indígenas como entes representativos, y la manera en que los cambios socioeconómicos favorecieron a la identidad indígena como base para efectuar reclamos sociales. Al hablar de la escena política, León pasa revista a una serie de factores: la extensión del voto a los analfabetos, el hecho de que los partidos cortejen el voto de la población indígena, la apertura de los gobiernos de centro-izquierda al tema étnico y la crisis de los partidos de izquierda y sus organizaciones campesinas. Esto se complementa con observaciones que se presentan al final del libro, donde León relievra elementos característicamente ecuatorianos como la centralidad del estado, la autonomía del juego político, y la historia de absorción de conflictos a través de la escena pública. Aunque quedan preguntas sin responder (motivos de las políticas indigenistas de la centro-izquierda, causas de la crisis de la izquierda, etc), esta perspectiva permite a León interpretar el levantamiento como tarjeta de presentación de un nuevo actor político, los indígenas, que se suman a otros sectores que fueron ganando reconocimiento y acceso desde finales del siglo pasado (burguesía exportadora, sectores medios y clase obrera sindicalizada).

En toda esta argumentación se advierte que, al hablar de escena política, lo que León tiene en mente es una idea amplia que subsume lo que Poulantzas veía como realidades diferenciadas a través de sus conceptos de estado, régimen político y escena política. Nuevamente, hay que admitir que los conceptos pueden definirse de distinta manera. Pero en este caso es una lástima que León no haya tratado de ser más “Poulantziano”. La importancia de los votos indígenas, por ejemplo, no es un elemento coyuntural dependiente de las contingencias de la escena política, sino

---

8. Véanse las referencias al tema de “la sociedad aún colonial” en pp 40, 57, 69, 96-98, 112, 145, 159-160, 171.

un factor más permanente relacionado con las características del régimen político. Esta distinción hubiera permitido a León establecer una conexión directa entre el proceso más general de democratización política de la sociedad ecuatoriana y la demanda de ciudadanía diferente elevada por los indígenas.

En cuanto a la creciente representatividad de las organizaciones indígenas, León la atribuye al hecho de que estas logran llenar el vacío dejado por la crisis de los partidos de izquierda y sus organizaciones corporativas. Aquí, y en algunas partes del capítulo siguiente, los aportes de León iluminan varios aspectos del proceso organizativo: el tránsito del papel de mediación en el desarrollo hacia el papel de representación política, el problema de la oposición entre los principios de delegación y representación, y la manera en que el propio proceso de articulación legítima y refuerza a la organización en sus diferentes niveles (CONAIE, regionales y locales). Estas contribuciones son importantes, y también me parece acertada la hipótesis básica de que el auge de las organizaciones indígenas tiene que ver con el vacío de representación política. Pero aquí hay que observar que el verdadero origen de ese vacío tuvo que ver con el hecho de que la reforma agraria fue implementada por gobiernos militares y que, por lo tanto, ninguna fuerza política pudo capitalizarla para establecer una hegemonía estable en las áreas rurales de la Sierra (como ocurrió, por ejemplo, en México y Bolivia). No se trata, por lo tanto, de que las organizaciones indígenas hayan ocupado un espacio que quedó vacante por la crisis de las organizaciones campesinas vinculadas a la izquierda. Lo que debe ser explicado es por qué las organizaciones indígenas lograron derrotar a las campesinas en la competencia por llenar el vacío de representatividad que se originó a partir de los cambios agrarios. Aunque León no se plantea esta pregunta, su análisis del contexto provee una clave al arguir que la gran heterogeneidad socioeconómica (expresada por la mezcla de situaciones campesinas, migratorias, semiproletarias y artesanales) minimiza las posibilidades de que cristalice una conciencia clara de clase, lo cual favorece a la identidad indígena como alternativa para que la población rural se movilice en pos de sus reivindicaciones sociales. Al dar cuenta de las condiciones estructurales en las cuales el discurso étnico puede tener más receptividad que el clasista, este argumento nos ofrece una parte de la explicación que estamos buscando. Para encontrar el resto de la explicación, sin embargo, habría que analizar otros factores relacionados con los orígenes del discurso étnico y con los muchos contrastes entre las organizaciones indígenas y las campesinas (estrategias organizativas, estilos de liderazgo, acceso a recursos, relaciones con actores institucionales y políticos, etc).

Sin duda, la parte más importante del libro es la que contiene los planteos de León sobre lo que el levantamiento revela acerca de lo que está en juego en el conflicto. La interpretación se articula en torno a tres argumentos principales. En el primero, León parte de ejemplos concretos (Simiátug, González Suárez y una co-

munidad no identificada de Cotopaxi) para destacar que los cabildos y las organizaciones locales se han venido fortaleciendo como entes con autoridad y legitimidad propias, asumiendo prerrogativas que antes correspondían a las haciendas, la iglesia y las autoridades estatales. Al haber sido posible gracias a la capacidad de convocatoria de esas organizaciones de base, y al plantear demandas como las de nombramiento de tenientes políticos indígenas y control de entidades y programas, el levantamiento estaría indicando que una de las cuestiones principales que están en juego es la redefinición del poder local. El segundo argumento se focaliza sobre los conflictos de tierra que, según León, estarían expresando una dimensión étnica. Los indígenas no reivindican la tierra como simples campesinos, sino que lo hacen dentro de un proyecto comunal que se opone al retaceo de la tierra, busca tecnologías apropiadas para la producción en gran escala y expresa una lógica de afirmación territorial. Frente a esto, los hacendados tienen su propio proyecto de concentración de tierras, lo cual demuestra que otro elemento central que estaría en juego es la cuestión agraria, entendida como una pugna por el control del espacio rural. La tercera línea de argumentación se refiere a la inserción de los indígenas en el sistema político ecuatoriano. Aquí León plantea que a través de los procesos de representación, expresados en última instancia por la CONAIE, los indígenas buscan una modalidad de integración política que les reconozca prerrogativas colectivas. Según León, se trataría de jurisdicciones de ejercicio de poder que deberían traducirse en el establecimiento de un estado multinacional y un nuevo género de pluralismo social y político. Lo que también está en juego, por lo tanto, es la continuidad del período colonial que eliminó la posibilidad de autodecisión de los pueblos indígenas. Como veremos, estos planteos implican un desplazamiento crucial del terreno en el que se mueve el análisis de León. Pero antes de aclarar en qué consiste ese desplazamiento y examinar sus consecuencias, es necesario redondear un juicio acerca de los méritos de los argumentos aceptándolos tal como los ofrece el autor; es decir, como propuestas de interpretación de lo que se juega en el conflicto protagonizado por los indígenas de la Sierra.

Comenzaré por el argumento sobre la cuestión agraria, que es el que me parece decididamente débil. En la Sierra hay conflictos de tierras, pero para poder afirmar que la cuestión agraria está en juego habría que estar presenciado una ofensiva de mucho mayor envergadura por parte del campesinado indígena. Hasta ahora, la lucha por la tierra no ha llegado a asumir esos ribetes dramáticos. La pauta predominante es la de conflictos aislados (casi siempre en torno a casos pendientes de ventas de tierras), y las evidencias que he tenido ocasión de recoger no corroboran las afirmaciones de León sobre un sensible aumento en el nivel de conflictividad después del levantamiento.<sup>9</sup> Además, la forma en que se han venido negociando las

---

9. Trabajo de campo en provincias y entrevistas con el coordinador del Programa de Tierras del FEPP y con funcionarios regionales del IERAC, 1993.

disputas demuestra que las partes (incluyendo a la CONAIE) tratan el problema como una cuestión de conflictos individualizados y no como una situación generalizada de presión por una reforma agraria. Por otra parte, y en lo que respecta al aspecto étnico del conflicto, León no ofrece ningún ejemplo o referencia empírica que sustente la credibilidad de sus aseveraciones acerca del proyecto comunal anti-retaceante y territorializador. Mi opinión es que no hay que dejarse confundir por el papel estratégico que haya podido cumplir la Coordinadora de Conflictos al iniciarse la protesta, por el relieve que hayan llegado a adquirir las disputas de tierras gracias al levantamiento, o por visiones idealizadas de lo que son las aspiraciones comunales. Como la descripción del mismo León lo demuestra, el grueso de los que se movilizaron no lo hicieron como parte de una lucha por la tierra, sino para protestar contra la situación económica y la desatención del gobierno. Si se trata de interpretar el sentido de la protesta, por lo tanto, habría que decir que lo que realmente se planteó en el levantamiento fue una cuestión más general: el derecho de los indígenas de la Sierra a que su bienestar material sea una preocupación prioritaria en la formulación de las políticas del estado. Volvemos así a llegar, por un camino distinto, a la cuestión de la representación y la búsqueda de incorporación ciudadana como elemento de fondo de lo que está en juego en las demandas socioeconómicas de la población indígena. Antes de abandonar el tema, sin embargo, quisiera recalcar que mis observaciones no apuntan a negar que la cuestión agraria pueda llegar a estar en juego en el futuro, o que puedan haber lugares en los cuales se esté gestando un proyecto comunal con las características descritas por León. Lo que critico es lo que me parece una apreciación hiperbólica tanto de los alcances de la lucha por la tierra como de la coherencia de la presunta dimensión étnica de la conflictividad agraria.

Los argumentos de León sobre la redefinición del poder local y la inserción política de los indígenas son más convincentes. En el marco de lo que se ha escrito sobre el levantamiento, pienso que el análisis de la problemática del poder local es la contribución más original y mejor sustentada del libro. Mi única observación es que la interpretación de lo que está en juego debería ir más allá del planteo de León sobre el reconocimiento del poder que han venido ganando los cabildos y las organizaciones indígenas locales. A mi juicio, la cuestión de fondo es la democratización de la política local, ya que la lucha indígena por autoridades propias y control de programas afirma principios democráticos más generales como el que las autoridades deben ser elegidas por la gente y el que las decisiones deben ser tomadas por los que van a ser directamente afectados por las mismas. La diferencia en el matiz interpretativo es relevante porque, al poner el acento sobre el reconocimiento del poder indígena, León se circunscribe a una dimensión puramente étnica. El énfasis sobre la democracia local participativa y directa ensancha la perspectiva, mostrando un terreno de lucha más amplio en el cual el movimiento indígena

tendría mayores oportunidades para legitimar sus aspiraciones y encontrar aliados entre otros sectores interesados en la profundización de la democracia. En lo que respecta a la inserción de los indígenas en el sistema político nacional vale la pena subrayar que León, con más fuerza que cualquier otro autor, coloca este asunto en el centro del debate sobre el sentido político del conflicto étnico. Aquí hay que dejar de lado las alusiones a “la sociedad aún colonial”, y asumir que lo que está en juego es el aspecto más substantivo que enfatiza León: la cuestión de si la integración política de los indígenas implicará o no el reconocimiento de un estatuto étnico colectivo. La dificultad que aparece en este caso tiene que ver con el hecho de que León no se limita a identificar lo que está en juego, sino que procede a tomar una posición definida sobre el sentido y la solución deseable del conflicto: la posición de que los indígenas quieren y deberían gozar de prerrogativas especiales, con jurisdicciones de ejercicio de poder en el marco de un estado multinacional. Esta toma de posición me parece inconveniente porque, al enunciar una única opción, lo que León termina haciendo es “desproblematizar” la cuestión de fondo; es decir, desentenderse de la necesidad de analizar el problema por referencia a las posibles alternativas de integración política y a las diferentes orientaciones que exhiben los actores. En síntesis: León nos muestra en qué consiste la cuestión, pero lo hace de una manera parcializada que oculta su complejidad.

Bosquejemos brevemente esa complejidad a través de un par de preguntas. En primer lugar: qué alternativas existen para resolver la cuestión étnica dentro de un esquema democrático? La literatura se centra sobre dos modelos básicos: la democracia consociacional, en la cual se institucionaliza a la etnicidad y se organiza al estado en torno a criterios de poder compartido, proporcionalidad y autonomía de los grupos étnicos; y la democracia mayoritaria, en la cual la etnicidad se privatiza y el estado, a pesar de promover una cultura nacional, protege a los individuos contra la discriminación y les permite mantener o abandonar sus subculturas étnicas.<sup>10</sup> Entre estos polos hay una tercera variante que no ha sido conceptualizada y que podríamos llamar democracia deferencial (invocando la idea de respeto), en la que los principios de la democracia mayoritaria coexisten con un reconocimiento formal de cierto grado de autonomía y/o derechos especiales para grupos minoritarios. Continuemos con la segunda pregunta: qué orientaciones se manifiestan entre los indígenas ecuatorianos en relación a la cuestión de la integración política? Como se vió en las discusiones sobre el parlamento indígena y en la plataforma política discutida en su último congreso (Diciembre 1993), la CONAIE plantea una salida consociacionista según la cual la etnicidad (definida como nacionalidad) debería entronizarse como principio formal para la estructuración política del esta-

---

10. Sobre estos dos modelos véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

do. Pero la CONAIE, a pesar de ser la organización que indiscutiblemente tiene hoy mayor representatividad, no es el único agente orgánico en el sector indígena. Existen otros sectores que tienen orientaciones muy distintas hacia la integración política, incluyendo a los que buscan representación colectiva informal dentro de un juego clientelista (un buen ejemplo actual es la provincia de Bolívar), los que se definen políticamente desde una perspectiva clasista (grupos afiliados a la FENOC-I y la FEI), y los que plantean que la etnicidad es una cuestión privada y que las gestiones públicas deben canalizarse por las instituciones políticas existentes (organizaciones indígenas evangélicas).

Lo que esto nos muestra es que la resolución de la cuestión étnica puede encaminarse en diferentes direcciones y que existen diferentes concepciones estratégicas que están compitiendo por encauzar el movimiento indígena. La situación se complica más si se toma en cuenta que la evolución del conflicto también depende de otros factores, entre los que sobresalen no solamente las orientaciones del estado y de otros actores relevantes en el terreno político-institucional, sino también las importantes diferencias entre la situación de los indígenas de la Sierra y los del Oriente (que pueden implicar alternativas distintas para la resolución de la cuestión étnica). Esta complejidad es un desafío para la investigación sobre el movimiento indígena, que debe comenzar a trascender el actual énfasis sobre el surgimiento de los indígenas como actor político para hacer nuevos aportes en un terreno más espinoso: el del análisis de los factores que inciden en la estructura y el desarrollo del conflicto étnico. En relación a lo que plantea León, entonces, mis observaciones no pretenden impugnar su posición sobre la solución deseable de la cuestión étnica (que en general me parece una posición justa y razonable) sino enfatizar que, incluso si se quiere poner el análisis al servicio de una causa determinada, es imprescindible desarrollar una perspectiva amplia y realista de los componentes del conflicto, los elementos que lo condicionan y las posibles direcciones de su desarrollo.

Llegamos así al problema del potencial de distorsión del “funcionalismo desde los resultados”. Aquí hay que explicar en qué consiste el desplazamiento al que hice alusión unos párrafos atrás. La pregunta es la siguiente: qué es exactamente lo que León interpreta cuando nos revela lo que está en juego en el conflicto? Sigue hablando del levantamiento o se refiere en realidad a otra cosa? Esto nos remite a la teoría, ya que “lo que está en juego” siempre depende del tipo de acción que se está analizando. De hecho, Touraine define tres tipos de acción conflictiva justamente sobre la base de distinguir lo que se juega en cada caso: la acción colectiva (defensa frente a situaciones amenazantes o ajuste limitado de algún elemento del sistema social), la lucha (cambios en la realidad social que no implican la ruptura del sistema), y el movimiento social (reformas institucionales profundas o reorganiza-



ción de la sociedad sobre la base de normas alternativas).<sup>11</sup> Que León vé al levantamiento como una acción colectiva es algo que está fuera de duda, ya que dedica parte de su introducción a definirlo como tal (subrayando la diferencia entre acción colectiva y movimiento social) y continúa reforzando esa caracterización a lo largo de todo el libro. También está claro que el levantamiento se ajusta a la definición de Touraine de acción colectiva, ya que como hemos visto y como el mismo León lo admite, fue una reacción de protesta esencialmente motivada por el descontento con la situación económica. Sin embargo, en el ejercicio de identificar lo que está en juego a partir de ese acto de protesta, el autor plantea elementos de fondo (cuestión agraria, redefinición del sistema político a nivel local y nacional) que, lejos de ser asimilables a meros ajustes o gestos de defensa, muestran todos los signos de tratarse de reformas profundas. Evidentemente, lo que León está haciendo es desplazar el terreno de la discusión, pasando del análisis de una acción colectiva (el levantamiento) a la interpretación de un movimiento social (el movimiento indígena).

La consecuencia más problemática de este desplazamiento es que, al basar su interpretación sobre ese “momento privilegiado” que fue el levantamiento, León nos impone una imagen de solidez y coherencia que el movimiento indígena en realidad no tiene. La distorsión es especialmente visible en lo que respecta a la organicidad y los contenidos, que son las dimensiones claves de todo movimiento social. Así, el hecho de que la población indígena se haya sumado masivamente a una protesta contra la situación económica es transmutado en evidencia de la cohesión orgánica del movimiento indígena y en reconocimiento unánime del status de la CONAIE como representante de todos los indígenas. Desde el punto de vista de los contenidos, esa misma participación masiva sirve como referente inflacionario para exagerar la trascendencia de la lucha por la tierra y generar la impresión de que la población indígena se identifica en bloque con el modelo de inserción política y las demás propuestas de la CONAIE. Ahora bien, cuando iniciamos nuestro comentario observamos que las producciones de los analistas tienen un potencial de incidencia sobre las percepciones de los actores. Desde este ángulo, me parece que la imagen de consistencia que proyecta el análisis de León podría tener el efecto contraproducente de alentar actitudes complacientes en el movimiento indígena. Aquí el problema no es tanto el ensoberbecimiento que puede resultar de una percepción exagerada del poder del movimiento (aunque hay que señalar que ese problema existe, como puede observarse en las actitudes vanguardistas de algunos dirigentes indígenas). A mi juicio, el riesgo principal radica en el hecho de que las interpretaciones de León, al alimentar sensaciones como la de que los términos del conflicto están claros para todos o que la cuestión de la representación esta resuelta,

---

11. Alain Touraine, *Return of the Actor*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988, pp 63-70.

tienen un efecto de obnubilación en relación a la urgencia de emprender tareas que son vitales para el movimiento indígena. Si la cuestión agraria está en juego, por ejemplo, lo que tiene que hacer la organización es definir tácticas para manejar el conflicto. Pero si no lo está, corresponde a la organización hacer lo posible para tratar de ponerla en juego, lo cual plantea la necesidad de coordinar un programa estratégico en varios terrenos (acción directa, iniciativas legales, planteos ideológicos y políticos). Si se toman en cuenta los otros elementos que hemos aportado en nuestra crítica, es evidente que lo mismo se aplica al tema de la representatividad y al modelo de inserción política que, más que ser vistos como cuestiones resueltas, tendrían que ser considerados como cuestiones problemáticas que delimitan campos de acción prioritarios para la organización indígena.

Volviendo a las operaciones analítico-interpretativas de León, vale la pena señalar que, en buena medida, las distorsiones se derivan del efecto de aplanamiento que se produce cuando el autor agrupa las demandas y propuestas y, en lugar de tratar de evaluar su importancia relativa según algún criterio de relevancia o representatividad, procede a analizarlas como si todas fueran equivalentes. Pero el problema de fondo, como ya vimos, no es metodológico. El factor distorsionante fundamental es la transgresión teórica que viene inscrita en el intento de interpretar el movimiento indígena a partir del levantamiento. En mi opinión, si se trata de buscar una conexión realista, lo que hay que hacer es exactamente lo contrario: interpretar al levantamiento a partir del análisis del movimiento indígena. La alternativa es la de adoptar una perspectiva horizontal y no verticalista, que permita entender el levantamiento de 1990 como lo que realmente fue: un evento extraordinario que, junto con la marcha de la OPIP de 1992, marcó la cresta de un ciclo de protesta protagonizado por el movimiento indígena. Esta perspectiva, articulada desde una visión que acepte el principio de que los actores y los procesos son contradictorios y no homogéneos, permitiría enfatizar los aspectos de mayor relevancia para el futuro accionar de las organizaciones. Si se tratara de subrayar el aspecto más importante, habría que destacar que el movimiento logró proyectarse hacia ese momento álgido de presencia nacional porque la CONAIE, a pesar de su definición como organización étnica, asumió el liderazgo en la expresión de reivindicaciones socioeconómicas que habían adquirido una extraordinaria urgencia en la Sierra. La gran lección estratégica del levantamiento, por lo tanto, tiene que ver con el imperativo de desarrollar conexiones (orgánicas e ideológicas) entre las definiciones de lo étnico y las aspiraciones de bienestar material y participación democrática que se manifiestan a nivel de base. El punto puede parecer obvio, pero a juzgar por lo que se ha visto desde el levantamiento esta lección ha sido mínimamente asimilada por el movimiento indígena. En realidad, los únicos avances visibles han tenido que ver con la discusión abstracta sobre la inserción política por lo alto (estado multinacional) y las propuestas formales sobre la cuestión agraria (proyecto

de nueva ley agraria). Ni el resto de la problemática socioeconómica ni la cuestión de la democratización local han recibido atención suficiente, a pesar de tratarse de los terrenos que contienen la promesa de mayor potencial para el desarrollo del movimiento indígena.

Lo que acabamos de discutir resulta paradójico porque una gran virtud del trabajo de León es su tono objetivo en relación al conflicto étnico y el movimiento indígena. Esta toma de distancia puede palpase en el comentario final sobre el hecho de que no debe idealizarse la lucha como una gesta de actores épicos y, sobre todo, en la advertencia de que el conflicto étnico tiene sus límites. Para marcar este punto León llama la atención sobre Cañar y Otavalo, lugares importantes en el desarrollo histórico del movimiento indígena, donde la participación en el levantamiento fue negligible. El autor ofrece detalles sobre los contextos regionales y los logros de luchas anteriores. En Cañar la población ganó una buena medida de acceso a la tierra, existen posibilidades de salida migratoria para suplementar los ingresos, y la organización indígena ha logrado reconocimiento como contraparte de programas estatales y por tener presencia en el espacio urbano a través de su sede en el antiguo hospital. En Otavalo se trata de poblaciones que, además de haberse ratificado culturalmente a través de la creación de fiestas indígenas y la defensa del nombre del Parque Rumiñahui, conocen un importante auge económico en el sector textil y van ganando espacio como residentes del área urbana. Según León, la ausencia de movilización se explica porque en ambas regiones los éxitos en el terreno económico (especialmente marcados en Otavalo) y en el terreno político (más visibles en Cañar) han atenuado la conflictividad y alentado la institucionalización. La conclusión más general es que el conflicto étnico puede ser absorbido cuando hay condiciones socioeconómicas favorables y cuando existen logros tangibles en términos de reconocimiento social.

Aquí la metodología de León es correcta, ya que el análisis va en la dirección adecuada (el levantamiento se enfoca como “variable dependiente”) y los contrastes regionales proveen una vía directa para entender aspectos del movimiento indígena. La conclusión también parece plausible, pero si se la mira de cerca se ven contradicciones e inconsistencias en los argumentos que la sustentan. El que el acceso a la tierra en Cañar sea un factor atenuante, por ejemplo, no es ratificado por Chimborazo y Tungurahua, donde el levantamiento fue fuerte a pesar de que existe un contexto similar en cuanto al acceso a la tierra. La migración, antes presentada por León como coadyudante en la formación de una identidad indígena contestataria, en Cañar aparece como un factor mitigante. Además, si Cañar se destaca por sus logros políticos, y si lo que está en juego en el conflicto es justamente la inserción autónoma en el sistema político, cómo se explica que la obtención de un edificio en la ciudad y el reconocimiento como contraparte de programas sean suficientes para atenuar la conflictividad étnica? Y si basta con eso para atenuarla, cómo explicar

que la CONAIE haya orquestado un levantamiento cuando el estado la había reconocido oficialmente y le había concedido control directo sobre un programa tan importante como el de la educación bilingüe?

En el caso de Otavalo, me parece que se necesitarían más datos para demostrar que el éxito económico es lo suficientemente generalizado como para inmunizar a la población frente al descontento por la crisis y la inflación. Por otro lado, el acceso de sectores exitosos al espacio urbano crea condiciones en las cuales la conflictividad étnica aumenta en lugar de disminuir, no solo por la competencia, sino también por la inconsistencia de status que experimentan esos sectores al ascender económicamente en una situación en la cual la discriminación cultural y la marginalidad política continúan. La verdad es que cualquier investigador que entreviste gente en Otavalo puede notar que se trata de uno de los lugares de mayor tensión étnica en el país. En mi opinión, lo que sucede allí no es que la conflictividad se atenúe, sino que la población no está organizada porque la FICI, sesgada hacia una autodefinición campesinista, no penetró ni recogió las reivindicaciones del mundo indígena artesanal y urbano. Esto expresa un prejuicio anti-urbano más generalizado en el movimiento indígena, donde en la práctica se acepta sin discusión el dictum de que “los que se van a vivir a la ciudad dejan de ser indígenas”. Dadas las tendencias demográficas, esto equivale a limitar al movimiento indígena a una población rural en permanente contracción relativa y renunciar de antemano a un vasto terreno de acción potencial no solamente en Otavalo, sino también en Quito y en las demás ciudades de la Sierra. Al identificar este problema, encontramos otro ejemplo de las lecciones que pueden derivarse del levantamiento cuando este se examina a partir de las realidades del movimiento indígena. También se vé que para explicar la movilización o la falta de movilización hay que tomar en cuenta, además de las condiciones estructurales y los logros previos, las orientaciones ideológicas de la organización. En este sentido, y volviendo a Cañar, puede detectarse una conexión directa entre la apatía que se vio en el levantamiento y el hecho de que la UPCCC sea la provincial que más claramente tipifica la tendencia a convertirse en una organización de desarrollo.

Como ya lo he indicado, el uso del concepto de alteridad es uno de los elementos más atractivos del trabajo de León. Por eso resulta especialmente frustrante que, al cerrar el libro, queden dudas acerca de si el autor nos ofrece un tratamiento coherente de la cuestión étnica. En los debates teóricos existen dos posiciones básicas sobre este tema: la orientación primordialista, que vé a la etnicidad como un asunto de características culturales distintivas (arraigadas en el origen común de los miembros de un grupo y capaces de moldear la conducta como determinantes objetivos de fondo); y el enfoque interactivo, que considera a la etnicidad como un proceso de construcción social de la diferencia cultural (en la interacción, el origen de las personas aparece como referente para organizar las relaciones entre los

grupos y moldear las características culturales que los distinguen).<sup>12</sup> Desde que Barth sentó sus bases en 1969, el enfoque interactivo se ha desarrollado en varias direcciones, mientras que las variantes del primordialismo han venido perdiendo credibilidad, al punto que hasta los intentos de buscar fórmulas de compromiso que salven alguno de sus elementos han fracasado miserablemente.<sup>13</sup> En principio, el análisis de León parecería estar a tono con estas tendencias, ya que su concepto de alteridad, a pesar de su latitud “polisémica”, se ubica en el lado interactivo del debate. El problema es que, en momentos claves del libro, León nos desconcierta trayendo a colación argumentos primordialistas que se enredan en interpretaciones contradictorias de la diferencia cultural.

Mencionaré los dos ejemplos de relapso hacia el primordialismo que me parecen más significativos, por tener lugar en el contexto de discusiones de fondo. El primero tiene que ver con la esencia de la cuestión étnica. En diferentes puntos del libro las versiones de León enfatizan, en la mejor tradición interactiva, aspectos como la discriminación, la marginación de derechos y la condición de subordinación (“la dominación creó al indio”). Pero en el análisis de las demandas de autogestión a nivel local, al buscar una lógica que le permita interpretar esas demandas como expresión de una lucha por poder indígena, León termina contradiciéndose al invocar el argumento notoriamente primordialista de que “la cuestión étnica es frecuentemente reducida a dimensiones sociales propias de la discriminación o al racismo, desconociendo lo medular de la misma que es la existencia de poblaciones marcadas por pertenencias diferenciadas, dadas por la historia, la cultura, las situaciones sociales, económicas, políticas, etc., e inclusive con el tiempo por simples distingos de tradición o de autodefinition”.<sup>14</sup> El segundo ejemplo se relaciona con el sentido del movimiento étnico. Según lo que hemos visto, las tesis de León sobre lo que está en juego en el conflicto (cuestión agraria e inserción en el sistema político local y nacional) son claramente interactivas. En la conclusión, sin embargo, al insistir una vez más sobre el canon de la “sociedad aún colonial”, el autor finalmente confronta la pregunta de rigor: si la situación colonial ha sido constante,

---

12. Véanse los planteos primordialistas clásicos en Edward Shils, “Primordial, Personal, Sacred, and Civil Ties”, *British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 2, 1957 y Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1973. La propuesta interactiva original se encuentra en el artículo ya citado de Fredrik Barth. Para ejemplos de desarrollos posteriores véanse los trabajos de Michael Banton, *Racial and Ethnic Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983 y Sandra Wallman, “Ethnicity and the Boundary Process in Context”, en John Rex y David Mason (comp.), *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

13. Jack Eller y Reed Coughlan, “The Poverty of Primordialism: the Demystification of Ethnic Attachments”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 16, No. 2, 1993.

14. Citado del libro de León, p 74. Un planteo similar se encuentra en la discusión del concepto de identidad, p 119.

por qué el movimiento étnico surge ahora y no antes? La respuesta es que a partir de los cambios de los años sesenta los indígenas “ganan espacio rompiendo su aislamiento social y la exclusión política, pero la migración en particular y la mayor integración a los modos de vida predominantes amenazan su identidad colectiva al favorecer la asimilación e integración social y cultural”; lo cual lleva a la interpretación del movimiento étnico como “un movimiento de reacción ante la amenaza de desaparición o de pérdida de diferencia”.<sup>15</sup> Es llamativo que León eche mano a elementos (integración cultural, social y política) que van a contrapelo de lo que había venido enfatizando en el libro (discriminación y marginamiento). En realidad, lo que sucede es que León está aquí planteando una interpretación muy distinta del movimiento étnico y de lo que se juega en el conflicto; una interpretación primordialista basada en la premisa de que la diferencia cultural (en este caso buscando preservarse) tiene la capacidad de definir unilateralmente a la acción social como causa objetiva y como fin de la misma.

Adoptar un enfoque interactivo no significa que las diferencias culturales no cuentan, sino que deben ser explicadas por referencia a las relaciones entre los grupos en cuestión. En este sentido, los relapsos primordialistas de León sirven para llamar la atención sobre el hecho de que, para que el análisis interactivo realmente funcione, es necesario articular, así sea en forma de bosquejo, una visión histórica de la manera en que los cambios en las relaciones entre los grupos modifican los contenidos culturales y el uso de esos contenidos como referentes para la interacción.<sup>16</sup> Esa visión histórica debe tomar en cuenta la cuestión del poder, que en el caso del referente étnico se focaliza sobre el contrapunto fundamental entre la categorización (el grupo es construido como un objeto culturalmente definido por otros) y la identificación (el grupo se construye a sí mismo como sujeto de su propia definición cultural).<sup>17</sup> Si se mira el caso ecuatoriano desde este ángulo de los cambios históricos en la construcción social de la diferencia étnica, se hace evidente que durante la Colonia y el “estado terrateniente” la explotación económica y la opresión política dependían de la manutención de un corte étnico en el cual la definición cultural de los indígenas se basaba en la categorización. En la era de la modernización capitalista la situación cambia significativamente porque las nuevas condiciones hacen posible que, armada de recursos que antes no tenía y afirmándo-

---

15. Citado del libro de León, p 160.

16. Una de las debilidades más importantes de la formulación inicial de Barth es el hecho de que se desentiende de la dimensión histórica.

17. El no prestar atención a la cuestión del poder es otra limitación importante del esquema original de Barth. Sobre esto, y sobre la diferencia entre categorización e identificación véase Richard Jenkins, “Social Anthropological Models of Inter-ethnic Relations”, en John Rex y David Mason (comp.), *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp 176-177.

se en sus procesos organizativos, la población indígena de la Sierra comience a constituirse en un sujeto colectivo capaz de lanzarse por el sendero de la identificación cultural propia. Al mismo tiempo, el proyecto de “los otros” también ha cambiado, ya que desde el punto de vista del referente étnico, lo que la sociedad y el estado modernos buscan no es mantener a los indígenas como diferentes, sino convertirlos en objetos de un proceso de homogenización en el cual el cambio cultural les es impuesto heteronómicamente. No se trata, por lo tanto, de una lucha por defender una cultura indígena anterior que esté amenazada y en peligro de desaparición. En buena medida esa cultura estaba dada por las definiciones de “los otros”, y en los hechos, los indígenas ya se habían convertido en su principal agente de cambio a través de su conducta diaria individual y colectiva. A mi juicio, la interpretación interactiva más consistente es que el movimiento étnico afirma, sobre la base de las nuevas circunstancias de la población indígena y por oposición a la nueva categorización que tratan de imponer “los otros”, el derecho de los indígenas a ser los sujetos de su propio proceso de redefinición cultural. Es en esta búsqueda de autoidentificación donde en última instancia radica la especificidad étnica, que imprime un sentido especial a la lucha por la participación democrática al articularla en el lenguaje de la autonomía y del estatuto diferente dentro de la integración política. Los relapsos primordialistas de León, por lo tanto, podrían haber sido evitados enfocando el problema desde una perspectiva histórica. Pero eso hubiera requerido descartar la fórmula de “la sociedad aún colonial” y acompañar el movimiento de la historia, en lugar de totalizarla hacia atrás desde el “momento privilegiado” del levantamiento.

Al iniciar este comentario anticipé que el libro de León es lo más interesante que he leído sobre el levantamiento. Después de haber criticado los aspectos más cuestionables, creo que es necesario acabar de hacerle justicia recalcando que sus virtudes superan a sus defectos. Visto en perspectiva, el trabajo tiene valor emblemático como el producto más estimulante de la primera ronda de reflexión sobre el movimiento indígena, una ronda que ha estado inevitablemente marcada por el efecto de fascinación ejercido por la manera espectacular en que los indígenas irrumpieron en la escena política. Con sus aportes y sus limitaciones, León ha contribuido a delinear la agenda teórica y substantiva para la siguiente generación de estudios. Tomando en cuenta la inexistencia de una tradición analítica sobre la cuestión étnica en América Latina, una tarea prioritaria es la de actualizar y elaborar los referentes conceptuales a través de una asimilación crítica de los debates teóricos que se han venido desarrollando en otros lugares. En lo que se refiere a la agenda inmediata de investigación sobre las luchas indígenas en el Ecuador, creo que mis comentarios han sido suficientemente enfáticos sobre la necesidad de comenzar a superar el embrujo del tema del surgimiento de un nuevo actor político. Actualmente, el principal desafío se encuentra en la investigación empírica sobre los factores que, al condicionar la definición y el desarrollo del conflicto, intervienen en el proceso de estructuración de ese nuevo actor y de sus opciones.



### EL COLERA:

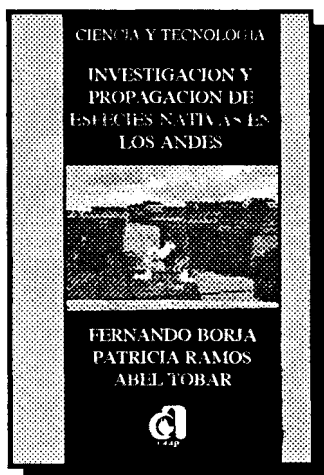
**Una respuesta desde la Comunidad Andina / Mauro Cifuentes, José H. Sola / CAAP - CELCO**

Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como cuadrar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. La lectura y discusión de este espectro de reacciones y comportamientos alimentan nuestra visión favorable a una urgente descentralización (y no solo descongestión) de las políticas y de la administración en salud.

### Investigación y Propagación de Especies Nativas en los Andes *Fernando Borja, Patricia Ramos, Abel Tobar / CAAP*

Es urgente la producción de nuestra propia reserva tecnológica que involucre los recursos productivos y vitales de las tradiciones y ecosistemas nacionales.

Las acciones de forestación, como respuesta tecnológica concreta a las necesidades de preservación de recursos, deben incorporar decididamente nuestras especies nativas, sus usos y bondades.





## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Coyuntura Internacional: Desequilibrios profundizados a cincuenta años del FMI**

**Coyuntura Nacional: Para un balance del ajuste**

**Reforma constitucional y consolidación política del ajuste**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

**Crítica de la razón corrupta**

JOSE SANCHEZ PARGA

**Adios Señor Presidente: Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Mello**

ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO

**La corrupción, parte vital de la economía**

MILTON MAYA

**Corrupción: una agenda necesaria impuesta a los medios por la tecnología neoliberal**

SIMON ESPINOSA

**La Macondiana legalidad del Control**

VICENTE SALAZAR PINO

### PUBLICACIONES RECIBIDAS

### DEBATE AGRARIO

**Políticas agrarias en los países ricos: sus efectos en el mercado internacional y en las economías pobres**

LUIS J. PAZ SILVA

**Políticas frente a la mujer como productora de alimentos en el Ecuador**

ROSA JORDAN

### ANALISIS

**Por qué todas las cuentas son falsas**

MICHEL VAN AERDE

**La vida escandalosa de Daniel Santos**

HERNAN IBARRA

### CRITICA BIBLIOGRAFICA

**De campesinos a ciudadanos diferentes**

LEON SAMOS C.